



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

**Un estudio sobre la gestión de las políticas públicas
dirigidas a los pueblos indígenas del Perú, 2014**

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social
mención en Gestión de Proyectos Sociales

AUTOR

Mario César RIOS BARRIENTOS

ASESOR

Alida Isidora DÍAZ ENCINAS

Lima, Perú

2017



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Rios, M. (2017). *Un estudio sobre la gestión de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas del Perú, 2014*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE POSGRADO

**ACTA PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN POLÍTICA SOCIAL
MENCIÓN EN GESTIÓN DE PROYECTOS SOCIALES**

En Lima, a los ocho días del mes de Febrero del año dos mil diecisiete, reunidos en la Sala de Grados de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos a horas 9:00 a.m. bajo la Presidencia del Dr. JAIME RODOLFO RÍOS BURGA y con la concurrencia de los demás Miembros del Jurado Examinador se inició el acto académico invitando al graduando **MARIO CESAR RÍOS BARRIENTOS**, para que realice la sustentación de su Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social, mención en Gestión de Proyectos Sociales, titulada:

**“UN ESTUDIO SOBRE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DIRIGIDAS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ, 2014”**

A continuación fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminada esta prueba y verificada la votación, se consignó la calificación correspondiente a:

Bueno 16

Por cuanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de Magíster en Política Social, mención en Gestión de Proyectos Sociales, al Bachiller **MARIO CESAR RÍOS BARRIENTOS**. Siendo las 10:00 a.m. y para constancia dispuso se extendiera la presente Acta y firmaron:

Dr. Jaime Rodolfo Ríos Burga
PRESIDENTE

Dr. Rommel Humberto Plasencia Soto
MIEMBRO

Dr. Miguel Ángel Comeca Chuquipul
MIEMBRO

Dr. Johans Julio Edmundo Vladimír López Mas
MIEMBRO

Dra. Alida Isidora Díaz Encinas
ASESORA



N. J. Lynch Gamero
**NICOLÁS JAVIER LYNCH GAMERO
DIRECTOR**

TELÓN JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI – CIUDAD UNIVERSITARIA

Teléfono: 6197000 Anexo 4003, 4004. Lima – Perú.

Correo: upgccss@unmsm.edu.pe, upgccss@yahoo.es, upgccss@hotmail.com

Web: <http://sociales.unmsm.edu.pe/>

INDICE

INDICE.....	2
RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPITULO I. APORTES TEORICOS Y METODOLOGICOS	12
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	12
1.1.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	12
1.1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	13
1.2 JUSTIFICACIÓN	13
1.2.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA	13
1.2.2 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA	13
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
1.3.1 OBJETIVO GENERAL	14
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
1.4 HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	15
1.4.1 HIPÓTESIS GENERAL	15
1.4.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS	15
1.5 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	15
1.5.1 DISEÑO Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	15
Diseño	15
Técnicas de investigación	16
1.5.2 POBLACIÓN Y MUESTRA	16
1.5.3 FASES DE LA INVESTIGACIÓN	16
CAPITULO II. MARCO TEÓRICO	18
2.1 MARCO EPISTEMOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	18
2.1.1 A QUE NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE POLÍTICA.....	18
2.1.2 DEFINIENDO POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.1.3 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ABORDAR EL TEMA INDÍGENA	22
2.1.4 EL DESARROLLO INDÍGENA.....	27
2.1.5 LAS TEORÍAS POLÍTICAS DETRÁS DE LAS <i>POLITICS</i> Y DEL CONCEPTO DE DESARROLLO	29

Jeremy Bentham y el utilitarismo	30
Jhon Rawls y su teoría de la justicia	31
Hayek y la elección individual	33
El comunitarismo	33
Neomarxismo	34
Teorías pluralistas elitistas	35
Teoría neocorporativista	37
Teoría Institucionalista y neoinstitucionalista	38
Teoría de la elección pública	41
Enfoques subsistémicos	45
Enfoque del discurso de políticas públicas	46
El enfoque gerencial	48
2.2 BASES TEÓRICAS	55
2.2.1 DEMOCRACIA, PLURALISMO, MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALIDAD	55
2.2.2 POLÍTICAS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD	72
Integralidad	74
Transversalidad	74
Institucionalidad	75
Reconocimiento	75
Igualdad	75
2.2.3 POLÍTICAS SOCIALES O POLÍTICAS INDÍGENAS	81
CAPÍTULO III. POLÍTICAS INDÍGENAS Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	86
3.1 EL IMPACTO EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS	86
a) Discriminación social y racial	87
b) Cultura, lengua y educación	88
c) Tierras, territorialidad y recursos	88
d) Organización social y comunal	89
e) Derechos políticos	89
3.2 EL IMPACTO EN EL DESARROLLO DESDE EL NIVEL SECTORIAL	90
3.3 RESULTADOS Y DISCUSIÓN DEL CAPÍTULO	91
CAPITULO IV. INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD INDIGENA EN LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS	96

4.1	EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS EN EL PERÚ, ANTECEDENTES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES	96
4.1.1	ANTECEDENTES INSTITUCIONALES	96
4.1.2	ANTECEDENTES NORMATIVOS Y CONSTITUCIONALES	104
4.2	NORMATIVIDAD Y PRECISIÓN DE “LO INDÍGENA”	111
4.2.1	EL CONVENIO 169 DE LA OIT COMO VERTEBRADOR DE POLÍTICAS INDÍGENAS 112	
	1. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios	117
	2. Herramientas para la consulta previa: Guía Metodológica para la Identificación de Pueblos Indígenas.....	117
	3. Fortalecimiento de la institucionalidad para los pueblos indígenas.....	117
	4. Programa de capacitación	118
	5. Planes de Consulta Consensuados.....	118
	6. Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas	119
	7. Fortalecimiento de las organizaciones indígenas	119
	8. Beneficios derivados de las actividades extractivas en territorios indígenas.....	119
	9. Reconocimiento de posesión de tierras para la servidumbre en hidrocarburos.....	119
	10. Consulta previa en minería.....	119
4.2.2	NORMATIVIDAD PROMOTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS CON PERTINENCIA CULTURAL	120
4.3	LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA Y PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS EN EL PERÚ.....	120
4.3.1	DESENMARAÑANDO LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA.....	120
	Dirección General de Ciudadanía Intercultural	122
	Dirección de Políticas para Población Afroperuana.....	122
	Dirección de Políticas indígenas	123
4.3.2	LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS EN LA PRÁCTICA.....	124
	Objetivo 1: Mejorar las capacidades de gestión intercultural del Estado peruano.....	129
	Objetivo 2: Garantizar la articulación intersectorial y la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas pertinentes.....	129
	Objetivo 3: Promover la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y programas públicos.....	130

4.4	RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE CAPÍTULO	130
CAPITULO V. REFORMA DEL ESTADO Y POLÍTICAS INDÍGENAS		134
5.1	REFORMA DEL ESTADO	135
5.2	EL ESTADO PERUANO COMO GARANTE FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	140
	Integralidad	143
	Transversalidad	144
	Institucionalidad	144
	Reconocimiento	145
	El desafío de la igualdad	146
5.3	RESULTADOS Y DISCUSIÓN DEL CAPÍTULO	146
CAPITULO VI. POLÍTICAS INDÍGENAS EN EDUCACIÓN		149
6.1	ASPECTOS CONCEPTUALES	149
6.2	DEMANDA HISTÓRICA POR EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, ANTECEDENTES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES	149
6.2.1	ANTECEDENTES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE	151
6.2.2	LA EIB DURANTE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS	153
	La EIB durante el gobierno de García	153
	El informe del Congreso	156
	El Informe Defensorial N° 152 “Aportes a una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú”	156
	La Mesa de Trabajo N° 4 Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico	157
	Los primeros meses del gobierno de Ollanta Humala	159
	El Informe Defensorial N° 163 Avances y Desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013	160
6.3	RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE CAPÍTULO	161
CONCLUSIONES		165
RECOMENDACIONES		168
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		169
LISTA DE CUADROS		182
LISTA DE FIGURAS		182
ANEXOS		183

Anexo N°1.- Entrevistas a profundidad	183
Anexo N° 2.- Conclusiones y Recomendaciones de Informe Congreso de la República, 2010	191
Anexo N° 3.- Conclusiones de Informe Defensorial N° 152	192
Anexo N° 4.- Recomendaciones de Informe Defensorial N° 152	193
Anexo N° 5.- Objetivos de Mesa de Trabajo N°4	194
Anexo N° 6.- Recomendaciones de Informe Defensorial N° 163	195
Anexo N° 7.- Recomendaciones de Informe Defensorial N° 163 al MINEDU.....	196
Anexo N° 8.- Recomendaciones de Informe Defensorial N° 163 a Gobiernos Regionales.....	197

UN ESTUDIO SOBRE LA GESTION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN PUEBLOS INDIGENAS

RESUMEN

La relación entre el Estado peruano y los pueblos indígenas en el Perú se remonta al periodo colonial y la presente tesis sobre la gestión de las políticas públicas en materia indígena parte desde los antecedentes existentes en esta materia pero acotados desde la segunda década del siglo XX, cuando se tiene conocimiento cierto de acciones estatales orientadas a atender las necesidades de los pueblos indígenas del Perú.

Dichos antecedentes incluyen aspectos legales y constitucionales, políticos públicos sectoriales en materia diversa pero con impacto en el tema indígena, políticas indígenas, creación de estructuras estatales, conformación de institucionalidad indígena, entre otras. Este estudio tiene como punto de corte el año 2014 en virtud a que ha sido en los últimos años y meses que se iniciado en mayor medida la construcción de la institucionalidad indígena que tendrá la rectoría en la materia en los próximos años o décadas.

Asimismo, se aborda el estudio de las políticas indígenas desde la perspectiva del análisis de políticas públicas tomando en cuenta diversos enfoques teóricos con pertinencia en el tema; a fin de describir y explicar la tensa relación entre Estado y Pueblos Indígenas; que es el principal propósito de esta tesis, a través de evidencia presentada de forma documental y entrevistas a especialistas en el tema indígena, los cuales han permitido presentar resultados en dos niveles.

El primero, de carácter general, expresa centralmente que las políticas indígenas no han impactado positivamente en el desarrollo de los pueblos indígenas en este momento debido a que los enfoques que han estado a la base de las políticas públicas, utilitarista y neoliberal han tenido el propósito de invisibilizar el tema indígena; asimismo, el enfoque multiculturalismo e intercultural ha mostrado sus límites cuando han encarnado en políticas indígenas y en la implementación de la Ley de Consulta Previa y otros principios incluidos en el Convenio 169 de la OIT como el de participación. Otro elemento que

dificulta el impacto positivo de las políticas indígenas es la indefinición del concepto desarrollo, el cual debe incluir la variable cultural para definir el concepto de desarrollo desde la perspectiva indígena.

El segundo, sobre institucionalidad indígena, muestra que la misma permite parcialmente la implementación de políticas indígenas; sin embargo sigue la ausencia de un enfoque intercultural o de políticas indígenas con pertinencia cultural en el diseño de políticas públicas y de la propia estructura estatal para adecuarlas a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas.

El tercero, sobre educación intercultural bilingüe, muestra la misma ha venido mejorando en cobertura y calidad lentamente y que en esta materia existe una alta demanda por mayor institucionalidad, entendida esta como la creación de subsistemas y espacios institucionales de cogestión y coordinación con la participación de los representantes de las organizaciones indígenas y comunidades.

El cuarto, sobre enfoques de políticas que permitan la integración de los pueblos indígenas muestran que las políticas estatales inspiradas en enfoques gerenciales del tipo nueva gestión pública u otras tienen límites para integrar a los pueblos indígenas sino incorporan en su diseño a la variable étnica o cultural.

El quinto aborda la discusión de los resultados encontrados en la revisión del estudio y las entrevistas efectuadas para este estudio en base a las preguntas que dieron origen a las hipótesis planteadas.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, las políticas públicas en materia indígena no han sido priorizadas por el Estado peruano no obstante constituir esta población aproximadamente 6,5 millones, según cifras presentadas por la CEPAL. Cifras por la exhibida por esta institución pueden ser cuestionadas por agentes estatales y por expertos de la academia debido a la indefinición existente sobre *lo indígena*, *lo originario* o *lo étnico*. Indefiniciones de este estilo dificultan el acometimiento del tema indígena con políticas públicas adecuadas.

Es por estas razones que la tesis se propone describir el impacto que las políticas indígenas han tenido en el desarrollo de los pueblos indígenas; la relevancia de la institucionalidad estatal indígena en el abordaje del asunto indígena en el Perú y la importancia de las políticas sobre educación intercultural bilingüe en términos de cobertura relevancia y calidad han alcanzado para el desarrollo de los pueblos indígenas. En esa virtud, se describe, asimismo, la pertinencia de los enfoques de gestión pública del Estado peruano y su expresión en términos de políticas e institucionalidad estatal indígena.

La promulgación el año 2010 de la Ley de Consulta Previa”, norma que desarrolla el Convenio 169 de la OIT, comportó para su promulgación una amplia movilización de los pueblos indígenas y un amplio debate en relación a la institucionalidad estatal indígena y al alcance que debieran tener las políticas indígenas en relación a principios importantes destacados en el Convenio 169 como la *consulta* y la *participación*.

La promulgación de la citada norma y el debate previo de los alcances del Convenio 169 de la OIT constituyeron un punto de inflexión en la implantación de las políticas indígenas en el Perú debido a que implicaba la adopción de acciones estatales y aplicación de normas que definirían la relación del Estado y los pueblos indígenas en el marco de un Estado democrático liberal. Así, por ejemplo, debería definirse si el tema indígena es abordado en el marco de las políticas sociales estatales o en el marco del reconocimiento de más y más derechos a una población indígena que ha padecido siglos de exclusión, entre las demandas por derechos no suficientemente reconocidos tenemos: salud, educación, tierras, territorio, políticas de reconocimiento de derechos, entre otros.

Enfatizamos el hecho que la investigación tiene como punto de corte el año 2014 porque se ha pretendido abarcar en favor de los objetivos del estudio información lo más actualizada posible en la medida que somos conscientes que los cambios más importantes en relación a políticas indígenas e institucionalidad son relativamente recientes; así tenemos que el Ministerio de Cultura se creó el año 2010 y se han aprobado el 2011 Reglamento Organización y Funciones que define la estructura del mismo creando el Viceministerio de Interculturalidad, órgano rector de las políticas indígenas en el Perú.

Es en este marco que iniciamos este estudio y en la idea de demostrar la relación que existe entre políticas indígenas y desarrollo de los pueblos indígenas. Siendo conscientes además que se trata de variables relativamente nuevas al no existir unanimidad sobre la definición de lo que es *política indígena* y *desarrollo de los pueblos indígenas*, el estudio dedica una buena parte a precisar estos conceptos, los cuales son expresados en las preguntas e hipótesis de la investigación.

Asimismo, el estudio describe las políticas públicas en materia indígena en el Perú mediante una investigación cualitativa usando la metodología de la *teoría fundamentada* que culmina con conclusiones acerca de las políticas indígenas en general y las políticas sobre la educación intercultural bilingüe en particular. Este estudio se divide en cinco capítulos

El primer capítulo presenta los aspectos teóricos y metodológicos donde es planteado el problema, se propone la justificación del estudio, se proponen los objetivos de la investigación, se plantea la hipótesis y se explica la metodología de investigación consistente en un estudio cualitativo usando el método de la teoría fundamentada. El segundo capítulo presenta el Marco Teórico del Estudio centrándose en aspectos relativos a la definición de Estado, Política y Poder pero desde el interés de la generación de políticas públicas; asimismo, establece las diferencias entre lo público y lo privado en función de su relación con las políticas y públicas y su abordaje por el “análisis de las políticas públicas”; y finalmente, presenta marcos para diversos enfoques teóricos que son utilizados para el estudio de las políticas públicas divididos en dos bloques, normativos y no normativos. El tercer capítulo describe el derrotero que han seguido las políticas públicas y las políticas indígenas en América Latina y en el Perú. El cuarto capítulo describe las políticas sobre Educación Intercultural Bilingüe en el Perú, que es

la política indígena de mayor data y más consolidada, para tal fin recurre al punto de vista de instancias como el Congreso de la República, Defensoría del Pueblo y Pueblos Indígenas. Finalmente, se presentan Conclusiones recomendaciones.

CAPITULO I. APORTES TEORICOS Y METODOLOGICOS

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

El presente estudio aborda el asunto de las políticas públicas en materia indígena en el Perú. Es el caso que la población indígena ha sido históricamente excluida y el Estado ha tenido políticas de carácter reactivo ante situaciones de emergencia y protesta social en momentos políticos específicos. Algunos de estos momentos son el régimen proteccionista civilizatorio de Augusto B. Leguía, el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado que en los años setentas legisló orgánica y sistemáticamente a través de la Ley de Reforma Agraria y otras normas; y los gobiernos del presidente Alan García¹ y Alberto Fujimori en los años ochenta y noventa respectivamente que generaron un marco para la liberalización y desprotección de la propiedad de las comunidades.

Esta forma divergente de abordar el tema indígena por el Estado peruano ha tenido un impacto en la legislación y en las políticas sobre la materia. Este impacto no ha sido adecuadamente mensurado debido a que no existe una práctica de evaluación de las políticas públicas. Así, tenemos, que políticas tales como acceso de los pueblos indígenas a recursos naturales (tierras, bosques, etc.) o servicios estatales como, Educación, Salud y otras no registran indicadores.

En adición, esta forma divergente con la que el Estado peruano ha actuado en el asunto indígena tiene también que ver con los distintos enfoques teóricos con los que se ha encarado el tema indígena. Un enfoque corporativista y estatista como el caso del gobierno de Velasco; gerencial y neoliberal como en los gobiernos de García y Fujimori; o recogiendo nuevos aportes en políticas públicas, desde el gobierno del presidente Paniagua a la fecha un enfoque gerencial en su versión de nueva gestión pública, pluralista e intercultural. Estos marcos teóricos que están detrás de las acciones gubernamentales tampoco han sido evaluados.

¹ Alan García Pérez (1985 -1990) emitieron normas para regular el uso de las tierras eriazas mediante la irrigación. Con el decreto Supremo 020-88-AG, se elevó el límite a la gran propiedad en irrigaciones de la costa a 450 hectáreas, es decir, tres veces más el límite establecido por la Reforma Agraria, y en la práctica se creaba el marco legal para el retorno de la gran propiedad,

1.1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Para abordar la presente investigación hemos decidido usar las siguientes preguntas de investigación guía:

Pregunta general

1) ¿La gestión de las políticas estatales indígenas impactan en el desarrollo de los pueblos indígenas?

Preguntas específicas

2) ¿La actual institucionalidad y normatividad indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú?

3) ¿El Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas adecuados para los pueblos indígenas?

4) ¿Las políticas indígenas satisfacen las necesidades de educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas?

1.2 JUSTIFICACIÓN

1.2.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

La inclusión del tema indígena como parte de las políticas públicas centrales del Estado peruano, plantea la necesidad de construir nuevos paradigmas sobre el desarrollo indígena así como la generación de elementos de institucionalidad y políticas indígenas específicas relativas al desarrollo de los pueblos indígenas, por ejemplo, salud y educación.

En ese marco, tenemos que el desarrollo de los pueblos indígenas es abordado desde pensamientos del tipo multiculturalismo e interculturalidad.

Por lo tanto, nos parece pertinente investigar, que tanto han impregnado dichos pensamientos en las políticas públicas implementadas en el Perú y creemos que este elemento justifica el presente estudio.

1.2.2 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA

La educación y la salud son los pilares fundamentales en los que se basa el desarrollo de toda sociedad. Este principio ha sido reconocido por las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, UNICEF y los más importantes foros internacionales.

En el Perú, los sectores implicados, el Ministerio de Salud y Educación, han dictado políticas específicas sobre salud y educación de pueblos indígenas. En adición, el viceministerio de interculturalidad del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social dicta normas y políticas de carácter general que afectan a los pueblos

indígenas. Es así que en términos formales los pueblos indígenas estarían bien atendidos, sin embargo, sus índices de educación y salud muestran brechas importantes en calidad y cobertura respecto del resto de la población en el Perú que contradicen el sentido común.

Estas contradicciones también se reflejan en las acciones de política. Por ejemplo, en el sector salud, existe la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Salud que señala como objetivo “promover, coordinar y monitorear acciones concretas en beneficio de los pueblos indígenas, que permita disminuir la brecha sanitaria existente, en particular aquellas referidas a mortalidad infantil y general, desnutrición y la morbilidad por enfermedades emergentes y reemergentes”. Esta afirmación no ha contado históricamente con indicadores que la validen.

Igualmente, en el sector Educación, la educación bilingüe se comienza a dar en la década de los setentas como enfoque para reducir las brechas de los pueblos indígenas con el resto del país. Sin embargo, sobre el particular, el Ministerio de Educación a través de la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) no cuenta hasta la fecha con un Plan Estratégico disponible en su página web, sin embargo su directora señaló en Mesa de Trabajo de agosto del 2012 organizada por dicha institución que: *“El Plan Estratégico es necesario para conocer la ruta que debe seguir la Enseñanza Intercultural Bilingüe (EIB) en el país, que nos permita ir cerrando las brechas existentes entre la educación rural y urbana, responder a las demandas de materiales en lenguas originarias y formar maestros en los tres niveles de educación básica regular”,*

Lo reseñado, justifica la necesidad de realizar un estudio en relación a lo avanzado por el Estado peruano en materia de políticas sobre pueblos indígenas con énfasis en su Educación y Salud.

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

1.- Demostrar el impacto de la gestión de las políticas estatales indígenas en el desarrollo de los pueblos indígenas

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.- Exponer y demostrar la relevancia de la institucionalidad y normatividad indígena en el abordaje del asunto indígena en el Perú.

3.- Exponer la pertinencia de los enfoques de gestión pública del Estado peruano y su expresión en términos de políticas indígenas.

4.- Presentar los alcances de las políticas sobre educación intercultural bilingüe en términos de cobertura y calidad y su relevancia en el desarrollo de los pueblos indígenas.

1.4 HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1 HIPÓTESIS GENERAL

1) La gestión de las políticas estatales indígenas impactan en el desarrollo de los pueblos indígenas.

1.4.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

2) La actual institucionalidad y normatividad indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú.

3) El Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas adecuados para los pueblos indígenas.

4) Las políticas indígenas satisfacen las necesidades de educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas.

1.5 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El presente estudio ha sido desarrollado a través del método cualitativo del tipo *teoría fundamentada*². Se formula una investigación descriptiva que identifica las características principales de la problemática formulada.

Asimismo, el estudio recurre a un diseño longitudinal, nos interesa estudiar las políticas e institucionalidad indígenas desde su origen hasta un corte en el estudio en agosto del 2014 a fin de mejor presentar el tema y poder realizar Conclusiones y Recomendaciones del momento actual del objeto materia de estudio.

Las preguntas de investigación e hipótesis serán desarrolladas desde el Capítulo III al Capítulo VI y en cada una de las mismas se presentaran un conjunto de argumentos basadas en la revisión documental, data proporcionada por instituciones especializadas e información oficial. Todos los capítulos citados contienen un subcapítulo de resultados y discusión que incluyen la revisión presentada en el Marco epistemológico, Bases Teóricas y Entrevistas a Profundidad a Expertos consignados en el Anexo 1.

1.5.1 DISEÑO Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Diseño. La investigación se realizó revisando literatura concerniente a políticas públicas y temas indígenas que incluye textos especializados y artículos impresos y publicados por internet, entrevistas a profundidad a actores políticos relevantes.

² Esta metodología de investigación está descrita en el texto Metodología de Investigación Científica Cualitativa de Alberto Quintana Peña

Esta investigación tiene un diseño longitudinal que comprende las políticas indígenas desde 1920 hasta un corte en agosto del 2014 en el Perú.

Técnicas de investigación. Las técnicas utilizadas son el Análisis documental que comprenden documentos de naturaleza diversa; textos y artículos impresos y publicados por internet, documentos personales, institucionales o grupales, formales o informales; asimismo, se ha usado la Entrevista individual en profundidad a actores políticos y sociales relevantes atendiendo el criterio de conocimiento e información privilegiada en la materia investigada.

1.5.2 POBLACIÓN Y MUESTRA

Siguiendo los criterios de clasificación de Patton (1988) se ha decidido utilizar un muestreo del tipo “casos políticamente importantes” que agrupan una pequeña población en el objeto de investigación, consistente en actores principales, es decir, que intervienen o intervinieron directa o indirectamente, pero de modo significativo en la toma de decisiones involucradas en las políticas indígenas³. Este es un tipo de muestreo teórico no probabilístico usado con criterios tales como oportunidad, interés personal, recursos disponibles y la naturaleza del problema que está siendo investigado. Los principios orientadores para el muestreo y la selección de los participantes son la pertinencia y adecuación. (Quintana: 2006)

1.5.3 FASES DE LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio ha contado con dos fases:

Formulación y Diseño. Que se inició con la presentación del Plan de Tesis en febrero del 2013 y que ha tenido ajustes metodológicos a lo largo de la misma. (Febrero 2014 a agosto del 2014)

Ejecución. Que incluye el trabajo de gabinete de revisión documental y contacto con actores destacados en el tema indígena a través de entrevistas estructuradas a profundidad.

Así han sido entrevistados las siguientes personas:

-Bonny Sobrino Fuchs (Promotora de la plataforma Foro Ecológico el 2008-2009, Asesora del Congreso durante el Periodo Legislativo 2010-2011 de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Ambiente y Ecología y actualmente en el periodo 2014-2015 asesora de la misma Comisión).(14 de noviembre del 2014).

³ Esta clasificación puede ser revisada en la publicación de Alberto Quintana sobre Investigación Cualitativa.

-Javier La Rosa Calle (Miembro del Instituto de Defensa Legal y representante de dicha ONG en los espacios de dialogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas el año 2008 y 2009 y actual asesor de la Comisión de Constitución del Congreso. (18 de noviembre del 2014).

-Roger Najar Kokally (Congresista de la República, Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Ambiente y Ecología del Congreso en el periodo legislativo 2008-2009, promotor de las denominadas Cumbres Amazónicas). (17 de noviembre del 2014).

-Juan Reátegui Director encargado de la Dirección de Políticas Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad (25 de setiembre del 2014)

CAPITULO II. MARCO TEÓRICO

2.1 MARCO EPISTEMOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

El marco epistemológico que presentamos debe necesariamente abordar un conjunto de aspectos mostrados en las variables de este estudio. Así tenemos que de la hipótesis planteada “Las políticas indígenas no impactan en el desarrollo de los pueblos indígenas” contiene como variables políticas y desarrollo. En ese orden de ideas, esta sección presentará y desarrollará ordenadamente un conjunto de conceptos atinentes a las variables propuestas por el estudio. Es así, que desde la perspectiva epistemológica nos interesa tratar la “política” en su conjunto de dimensiones relacionadas con el tema indígena, el desarrollo indígena y el conjunto de teorías políticas que sostienen o enmarcan los conceptos precedentes.

2.1.1 A QUE NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE POLÍTICA

Siguiendo a Garzón, la política puede ser abordada por la ciencia política contemporánea en su contexto histórico, o bien, por la filosofía política. Según Prélot citado por Garzón Vallejo, “*buena parte de los politólogos contemporáneos asumen como ciencia política el estudio de los asuntos políticos desde una perspectiva positivista y empírica*” (Prélot, 2006, p. 17). Es decir, el conocimiento solamente puede surgir de la afirmación de las hipótesis a través del método científico, una perspectiva empírica y experimental propia de las ciencias naturales. A ese respecto, Colomer citado por Garzón Vallejo señala que trasladado este carácter empírico a la ciencias políticas, y nosotros agregamos ciencias sociales, tendrá cuatro niveles de conocimiento: *definiciones y clasificaciones, mediciones cuantitativas, hipótesis causales y teoría explicativa* (Colomer, 2004, pp. 356-357). Así entendida, la ciencia política tiene como meta constituirse en una teoría explicativa de la acción política.

En adición, destaca la clasificación de ciencia política que realiza Aznar, quien señala que esta consta de seis áreas temáticas que, aunque están delimitadas, mantienen relaciones entre sí: la teoría política, la política comparada, los estudios institucionales, el análisis de la opinión pública, las políticas públicas, y las relaciones internacionales (Aznar, en Aznar & De Luca, 2006, pp. 17-18).

Por otro lado, la filosofía política atañe al asunto del poder, el Estado, el gobierno, el bien común, la autoridad, los derechos, la justicia, las formas de gobierno y las leyes. A una dimensión de la política denominada la *polity (politics)* que tiene implicancias relativas a cómo se configura el Estado.

En ese orden ideas, sea por el ángulo de la ciencia o la filosofía política, este estudio describirá la relación entre “políticas” o políticas públicas en materia indígena y “política” como expresión de las relaciones de poder. A este respecto, debe diferenciarse bien dos conceptos que pueden llamar a confusión o parecer intercambiables pero que no lo son

en realidad: *Politics* (política), *policies* (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo está referido a las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

Asimismo, en la literatura revisada también se hace la diferencia entre la Ciencia Política (*Political Sciences*) y las Ciencias de Políticas (*Policy Sciences*). Hacer esta diferencia es importante para evitar confusiones pues la *Policy Sciences* es una disciplina que tiene más que ver con el estudio de políticas públicas concretas como: política educativa, políticas educativas; política cultural, políticas culturales, política social, políticas sociales; y políticas indígenas, que son materia de esta tesis. Esto no obsta, como ya se ha dicho, que la política –*politics*– no este definiendo el curso de los acontecimientos en cada política pública en particular. Con estos elementos definidos, efectuaremos una revisión de los hitos más importantes en relación al tratamiento del asunto indígena en el Perú, y asimismo, describiremos el alcance que han tenido las políticas públicas –*policies*, *policy*– en materia indígena, específicamente las políticas indígenas en materia de educación.

Para mejor abordar esta sección será necesario discutir 1) el concepto de políticas públicas (*policies*, *policy*) que al interior de la dimensión “política”, es el objeto de estudio acotado de nuestra investigación, y 2) el concepto de análisis de políticas públicas, disciplina que se encarga del estudio de las políticas públicas.

2.1.2 DEFINIENDO POLÍTICAS PÚBLICAS

Respecto de primer tema, es importante revisar la diferencia entre *polity*, *politics* y *policy*. El término *polity* alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política en un territorio determinado. Un ejemplo es la descripción que realizamos en el párrafo precedente. El término *politics* se refiere a los procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder y el termino *policy/policies* se entienden como cursos de acción (estrategias o secuencia de decisiones conectadas) encaminadas a un fin. (Ejea: 2)

Es decir, el estudio de la *politics* o política, está relacionado con la lógica de consecución y mantenimiento del poder, y el estudio de la *policy/policies* o políticas, tiene una racionalidad técnico-científica y política orientada a determinar los problemas de carácter público y encontrarles las mejores soluciones posibles. Como puede intuirse el asunto indígena es transversal y concierne a ambas. El énfasis de nuestro estudio estará en las *policies* a través del denominado análisis de políticas públicas. Esta es una disciplina de las ciencias de las políticas públicas que estudian la gestión gubernamental y las motivaciones y los efectos de dicha gestión.

Asimismo, el concepto políticas públicas cuenta con una amplia gama de definiciones y divergencia de opiniones acerca del objeto de estudio e incluso de la metodología. Aguilar

señala que es “*el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisiones, y la elección entre alternativas*” (Aguilar, 2003a:25). Es interesante como Aguilar enfatiza que en las políticas importa el curso y la concreción más que el deseo o la propuesta del actor, de hecho esta definición está ubicada en el ámbito de la implementación de las políticas en tanto que el deseo y la propuesta postulado por Aguilar son más bien características de una fase de formulación de las políticas. La implementación y la formulación de políticas forman parte de un esquema de ciclo de políticas *policy cycle* que es conocida como enfoque de políticas por etapas.⁴

La definición de Aguilar implica la presencia de uno a más actores sociales y es útil para diferenciar entre políticas públicas y políticas gubernamentales. Según esta autor, “*las políticas públicas definen estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados; en cambio, las políticas gubernamentales tienen un sentido más amplio pues comprende todas las acciones de gobierno. Esta diferenciación es útil porque nos delimita el objeto de estudio de la política pública. El carácter público de las políticas, no equipara lo público a lo gubernamental, va un paso más allá pues define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas.* (Aguilar, 2003:28).

Pressman y Wildavsky, entienden las políticas como declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos: “*las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y*” (Pressman y Wildavsky citado en Aguilar, 2004). Es decir, las políticas públicas son hipótesis, por ejemplo, si implementamos un curso de acción (X), tendremos metas y objetivos cumplidos (Y). Esta definición de políticas de Pressman y Wildavsky corresponde más a la fase de diseño o formulación de políticas. Estos autores sostienen que las *políticas* denotan las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, en dicha medida las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales, es decir de una lucha por el poder.

Lasswell en un estudio conjunto con Kaplan, señala que una política es “*un programa proyectado de valores, fines y prácticas*”, mientras que para Lindblom, la formulación de

⁴ El enfoque de políticas por etapas es conocido en la literatura norteamericana como *policy stages approach* que forman parte de un esquema de ciclo de políticas conocido como *policy cycle*. La implementación y la formulación de políticas forman parte de este esquema.

políticas⁵ "es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones". El énfasis en el control programado de la intervención pública en la definición propuesta por Lasswell y Kaplan remite a la idea de formulación del plan, de diseño; en cambio, la definición de otro autor como Lindblom está más asociada a aspectos como el ajuste ininterrumpido de los fines, la adaptación recíproca o la negociación, es decir a la implementación.

La definición de Lindblom citado por Subirats acerca más la definición de política pública a la acción práctica, a la toma de decisiones, para bien o mal, algo exigido siempre en la gestión pública. Esta definición de Lindblom nos acerca también a la idea de "proceso" entendido como flujo de interacciones entre sujetos involucrados en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas sin orden ni jerarquías en las citadas fases de la política pública, es decir, un "proceso no claro". En la misma línea, Subirats sostiene que la política pública puede incluir "decidir que existe un problema", "decidir resolver el mismo", "decidir cómo resolverlo" e incluso decidir legislar sobre el tema, etc." (Subirats et al: 1994, 41).

Entre los autores peruanos, Santiago Roca señala que las políticas son "proposiciones sobre la mejor manera de lograr determinados objetivos sociales. Y que así como pueden estar respaldados por argumentos convincentes, mover voluntades, aglutinar personas, servir para mejorar el mundo; también pueden esconder falacias, ocultar intereses, engañar, generar conflictos y responder al fenómeno de las modas. Entonces las políticas públicas en tanto proposiciones emanadas de actores políticos y sociales deben ser revisadas desde el punto de vista de su contenido, su proceso de formulación, el de gestión e implementación y el de evaluación de resultados".

Una definición muy sencilla pero contundente es la de Thomas Dye (1978) citado por Hernández: «Public Policy is whatever governments choose to do or Not to do... «...Política Pública es todo aquello que el gobierno decida hacer o no hacer.

Esta diversidad de definiciones sobre la noción de política pública revela su carácter ambiguo, que se explica por lo complejo del objeto que se pretende definir (la actividad gubernamental), la dificultad de delimitar sus fronteras y la multiplicidad de actores involucrados. En ese sentido, la definición más aproximada de políticas públicas es que éstas son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando a título gubernamental (no obstante la participación de otros actores sociales), pero que las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados. (Hernández: 80)

⁵ En la literatura norteamericana sobre políticas públicas es conocida como *policy making*.

2.1.3 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ABORDAR EL TEMA INDÍGENA

Conforme a nuestra revisión, el estudio de las políticas públicas inició como disciplina formal acerca del estudio de la actividad gubernamental en los Estados Unidos a principios de la década de los cincuenta, usando los métodos de investigación de las ciencias sociales para prescribir recetas de buen gobierno. Lasswell es uno de los fundadores de la disciplina bajo la denominación *policy sciences*, como disciplina de las ciencias sociales del estudio de la acción pública

Recién a partir de la obra de Lasswell el enfoque de políticas integró diversas disciplinas como la sociología, la psicología, las ciencias políticas, para el estudio de los problemas públicos y las políticas públicas. Las ciencias de las políticas públicas como disciplina que explica los procesos de formulación y ejecución de políticas e interpreta los problemas de las políticas públicas fue concebido por este autor quien sostenía que las ciencias de las políticas públicas debiera incluir: 1) *los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas*, 2) *los resultados de estudio de las políticas* y 3) *las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo* (Lasswell 1951b:4).

Esta nueva disciplina denominada *análisis de políticas* tiene dos vertientes. *La primera, analítica, consiste en estudiar el proceso de producción de las políticas, es decir, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan. Una, segunda, instrumental que consiste en utilizar las técnicas de análisis al servicio de la producción de las políticas*⁶. (Hernández: 80)

Para graficar mejor esta explicación de Hernández decimos que: la primera se ocupa del conocimiento en y para el proceso de las políticas públicas (Lasswell, 1970^a) y comprende el estudio de constituciones, las asambleas legislativas, los grupos de interés, la administración pública como centros desde donde emanan las *políticas*, una perspectiva con énfasis en las ciencias políticas y se asocia a autores como el propio Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton; y la segunda se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas, con un carácter más instrumental.

⁶ Hernández señala que no son contradictorias ni excluyentes (ningún trabajo es enteramente analítico o instrumental), y la segunda vertiente no constituye el centro de interés de la academia por ser con frecuencia normativa, y porque su objetivo está centrado exclusivamente en ser un instrumento de ayuda a la decisión.

El origen del análisis de las políticas públicas puede encontrarse en la década de 1950, en la investigación de operaciones de defensa y en el análisis económico. Así, los primeros ejemplos de análisis de políticas públicas tuvieron lugar en la formulación de políticas económicas y de defensa. A fines de la década de 1960, estos análisis fueron requeridos para educación, transporte, la planeación urbana, la salud, etcétera⁷.

El análisis de políticas públicas hace uso de un conjunto de términos a tener en cuenta y que con frecuencia no tienen traducción al español: *policy* (las políticas públicas), *politics* (la actividad política como competencia por el poder, debate partidista, etc.) y *polity* (esfera política diferente de la sociedad civil)⁸. Estudiar la acción pública implica estudiar las *políticas públicas*. Ahora bien, el objeto de análisis se determina definiendo cómo analizar una política pública y qué aspecto (problema) se analiza de la misma. Lasswell propuso como marco la desagregación del proceso de producción de políticas públicas, presentada en una secuencia de etapas que es conocida como enfoque de políticas por etapas. Estas etapas son: 1) Fijar la Agenda, 2) Formular las Políticas, 3) Tomar la decisión, 4) Implementar las políticas, y 5) Evaluar las políticas.

Este modelo permite la comprensión del proceso de producción de las políticas, lo cual facilita *elaborar estudios de caso, desarrollar estudios comparativos entre las distintas etapas del ciclo, aislar ciertas etapas del proceso para elaborar un estudio específico, y analizar el papel de actores diferentes de los gubernamentales*. (Hernández: 82). No obstante este modelo tiene el riesgo de asumir que el formulador de políticas actúa siempre resolviendo problemas con un procedimiento lineal y sistemático; donde el orden es estricto y sin lógica causal entre las etapas. Con todo, el modelo sigue siendo el más conveniente como instrumento de investigación pero no como herramienta de análisis de

⁷ Casos emblemáticos fueron los programas New Frontier y Great Society de Kennedy y Johnson, cuyo objetivo principal era analizar “problemas” y entregar resultados. Meltsner (1976:2) señala que Dror (1967) “comenzó a usar con frecuencia los términos modernos “análisis de políticas públicas” y “analista de políticas públicas” en la década de 1960 en diversos documentos gubernamentales y según Meltsner, probablemente tales términos fueron usados por primera vez por Charles Linbdom en 1958.

⁸ Otros términos de importancia son: Agenda setting (Establecimiento de la agenda), botton-up-model (modelo de abajo hacia arriba), decisión-maker (tomador de decisiones), decisión – making (toma de decisiones), delivery/delivery systems (implementación y resultados/implementación y resultados), evaluation (evaluación), governance (gobernanza), implementation (implementación), issues (tema/asunto/problema público), non decisión making (“No” decisión), outcome (impacto), output (resultado), policy (políticas), policy agenda (la agenda de las políticas públicas), policy analysis (análisis de políticas públicas), policy cycle (ciclo de políticas públicas), policy design (diseño de políticas), policy maker (hacedor de las políticas), policy making (formulación de políticas), policy process (proceso de las políticas públicas), public (lo público), public policy (plíticas públicas), think-tanks (tanque de pensamiento o expresión de ideas, es una institución o grupo de expertos de naturaleza investigadora en el ámbito de las construcciones ciudadanas y Ciencias Sociales), top-down model (modelo de arriba hacia abajo).

la acción pública. En adición a lo señalado por Hernández presenta modelos alternativos al modelo *enfoque de políticas por etapas*⁹.

El análisis de las políticas públicas ofrece una perspectiva centrada en los problemas públicos acompañada del seguimiento y evaluación de resultados. Según este enfoque, la concreción de las *políticas* depende de un proceso de discusión racional entre los actores sociales y gubernamentales. En tal sentido, el *análisis de políticas públicas* comprende la construcción de las decisiones sobre las *políticas* que se seleccionan además de su implementación y evaluación. Para usar los términos de Aguilar: “*El análisis de políticas públicas no se limita a la etapa de formulación de las políticas (análisis predecisional) sino que abarca también su implementación (análisis postdecisional)*” (Aguilar 2004:33).

En adición, debe tomarse en cuenta que los problemas públicos se desarrollan en tres esferas: política, administrativa y social. Esfera social, en la medida que se trata de problemas, demandas o necesidades de la sociedad que buscan una respuesta del Estado. Esfera política, porque es el ámbito donde se toman las decisiones. Y esfera administrativa, porque es el ámbito de la implementación, ejecución.

En la medida que nuestro estudio tiene una ambición explicativa, aspira a explicar qué fue lo que pasó y porqué pasó, y no quedarnos en una narración descriptiva de lo que sucedió en las políticas indígenas. En este punto debe señalarse que en la configuración del Estado peruano y sus políticas, el tema indígena no figura entre las prioridades del gobierno como se demostrará más adelante. Una explicación es que el tema indígena se encuentre subsumido en el tema de las políticas sociales o en el de la pobreza debido a su débil relación con el poder. Cabe por lo tanto profundizar en la relación entre poder y política. Para ilustrar el mismo seguimos a Max Weber, quien afirma que el poder es “*la probabilidad de que un actor dentro de un sistema social esté en posición de realizar su propio deseo, a pesar de las resistencias y cualquiera sea el fundamento de esa probabilidad*”. A su turno, Talcott Parsons, sostiene que “*el poder es la capacidad de una persona o grupo, para imponer de forma recurrente su voluntad sobre otros*”; y Michel Foucault, un estudioso del poder, propuso una visión innovadora sobre *política* y

⁹ Estos modelos son: 1) Los modelos centrados sobre la naturaleza del régimen de gobierno (organización del sistema político), y cómo ésta determina las políticas producidas. 2) Los modelos centrados sobre la búsqueda de variables causales, a nivel macro o micro, que expliquen la producción de las políticas. Por ejemplo, el enfoque pluralist-élitist, centrado sobre el análisis del poder, su distribución entre los diferentes grupos de interés, y la manera como estos determinan el proceso de producción de las políticas. 3) Los modelos de los sub-sistemas, que analizan el proceso a través de las comunidades de actores (policy networks). 4) Los modelos centrados sobre el contenido de las políticas mismas, que parten de la base que la naturaleza del problema y de sus alternativas de solución determinan la reacción del sistema político. 5) Los modelos centrados sobre las características socioeconómicas del contexto en el cual se sitúa el problema y la política, como por ejemplo el modelo denominado funnel of causality. 6) Los modelos centrados sobre el discurso, que analizan las políticas en términos de lenguaje y de comunicación.

poder político, al considerar que en toda relación humana está presente el ejercicio del poder y las define como relaciones donde existe ejercicio y resistencia: “*no hay relaciones de poder sin resistencias [...] éstas son más reales y eficaces en cuanto se forman en el lugar exacto en que se ejercen las relaciones de poder*”. Como se aprecia es la definición de Foucault la que podría acercarse a la relación entre Estado y pueblos indígenas en el Perú. No obstante, esta relación ha sido episódica como veremos a continuación.

Sin poder económico y político los pueblos indígenas no tienen probabilidad “*de realizar su propio deseo*” para usar las expresiones de Weber o en términos de Talcott Parsons, los pueblos indígenas no tienen el poder “*para imponer de forma recurrente su voluntad sobre otros*”. La *politics* en el Perú en materia de pueblos indígenas se parece más a la sugerida por Foucault, una en la que la relación de poder entre estado y pueblos indígenas *son* relaciones donde existe ejercicio y resistencia. Pueden formularse diversas explicaciones acerca de porque la *política* no ha dado respuestas adecuadas al tema indígena en el Perú. Las más plausibles se orientan a la ausencia de debate de los políticos en la materia y al hecho que los pueblos indígenas no se han constituido en un actor social importante, excepto por algunos hitos en la historia del Perú. ¿Entonces cuál es la forma adecuada de relacionamiento entre Estado y pueblos indígenas? Según Ángela Meentzen, el ideal es limitar la dependencia de las organizaciones y comunidades respecto del Estado ampliando el uso de los servicios públicos que como ciudadanos y ciudadanas les corresponden. Para tal fin, propone que los pueblos y las comunidades indígenas distingan entre la agenda estatal y la agenda propia, y recomienda un futuro desarrollo autodeterminado de las sociedades indígenas. (Meentzen: 30).

Una explicación más radical de este asunto, se orientaría a que en Perú como en América latina el relacionamiento dependerá de cómo se configura el poder y finalmente de quién administre el Estado. En el Perú, en particular hemos tenido una situación de péndulo que van desde administraciones gubernamentales con políticas favorables a los pueblos indígenas (el caso del velasquismo) hasta administraciones gubernamentales menos favorables (el gobierno fujimorista y el segundo periodo de García). Ninguna de estas expresiones gubernamentales se ajusta al esquema de Estado democrático liberal; en sentido estricto en los dos primeros casos se trataba de gobiernos dictatoriales. En adición, durante los últimos cuarenta años el tema indígena no ha estado presente en la agenda de los partidos políticos y los pueblos indígenas tampoco han sido un actor preeminente. En conclusión los pueblos indígenas no han existido para la *política* peruana.

Ahora bien, como el propósito del estudio es profundizar y explicar las políticas indígenas en el sentido establecido por el concepto policy, hemos decidido utilizar el enfoque de políticas por etapas como modelo para observar la evolución de los problemas en el proceso de producción de políticas indígenas, la percepción de los actores, y el proceso de aprendizaje en esta materia en el Perú. El estudio pondrá el acento en los problemas públicos que han dado lugar a nuestras hipótesis de trabajo y se orientará a analizar los

procesos, las decisiones y los impactos de las políticas, siempre tomando en cuenta a la *politic* como marco de referencia.

Un tema central que plantea el estudio de las políticas públicas es cuál agenda gubernamental priorizará el Estado que se concretará en políticas públicas. Una opción es que el Estado establezca de manera vertical las necesidades de su población, la cual siempre es un riesgo de la democracia representativa o delegativa. La otra opción es una en la cual la priorización de las necesidades de la población ingresen se obtienen del dialogo e ingresan a un proceso de decisión de políticas públicas. Se diferencia este proceso del populismo, en que mientras este último no busca que el sistema sea sostenible, el primero sí lo hace, pensando además el país en mediano y largo plazo.

Vallenas y Alza sostienen que *“el link necesario entre las necesidades y las capacidades del Estado se puede lograr a través de los procedimientos de diálogo que se establezcan con los ciudadanos. Este modelo participativo de las políticas públicas permite no sólo mayor legitimidad de las políticas, sino además, facilita el accountability del sector público, a través de los mecanismos de participación de los ciudadanos”*. En este esquema la participación no constituye sólo un mecanismo, sino un derecho de entrada para el ejercicio de otros derechos. (Vallenas y Alza: 11). Interessantemente en materia indígena el Convenio 169 de la OIT contiene el principio de participación que desarrollaremos más adelante.

Subirats citado por Vallenas y Alza, sostiene que “nos queda rechazar la **solución autoritaria**. Pues como hemos visto puede no sólo ser paternalista sino que además se pone demasiado énfasis en la eficiencia y los aspectos “decisionales” del sistema, más que en los fines de desarrollo humano y en la “eficacia” de la acción estatal. (Vallenas y Alza: 12). En adición, otra variable que debe ser superada es la dicotomía entre la **solución técnica o independiente de la política**. Subirats señala que: *“Este enfoque separatista de las políticas públicas no es sino uno artificioso. El denominado técnico, suele incorporar un tema, su tema, en un proceso político, de persuasión, argumentos, y muestra de evidencias. Sea utilizando las herramientas que le otorga el mismo proceso o creándose otras. Los enfoques de “transferencia de políticas” (policy transfer) han explicado bien como tanto técnicos como políticos legitiman sus propuestas con la experiencia extranjera”*. (ibíd., 11)

Debe enfatizarse que las políticas públicas no son solo un conjunto de disposiciones legales, administrativas y presupuestales, sino también un modo de relación entre el Estado y los ciudadanos. Como apreciaremos en los siguientes acápites, el enfoque intercultural en dichas políticas contribuye a mejorar los términos de dicha relación al facilitar que los esquemas e instrumentos de políticas sean más sensibles a la diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de una ciudadanía plural en términos de raza, etnia, género, etc. Según Correa, las aplicaciones específicas del

enfoque intercultural generan una serie de externalidades positivas que van más allá del ámbito estrictamente cultural, como, por ejemplo:

- Permite avanzar hacia la igualdad en el acceso a oportunidades, igualdad en las garantías de realización de derechos humanos fundamentales y el reconocimiento de derechos específicos (como los derechos de los pueblos indígenas).
- Contribuye a mejorar la calidad, accesibilidad y pertinencia cultural de los servicios públicos esenciales para el desarrollo humano y para el logro de los Objetivos del Milenio (educación, nutrición, salud, etc.). Esto es fundamental considerando la dramática situación de pobreza y exclusión que enfrentan los pueblos indígenas. La incidencia de pobreza en la población indígena es casi el doble que la registrada en la población no indígena. Sin embargo, existen brechas interétnicas y de género que merecen especial atención, así como la situación de la niñez indígena¹. La incidencia de pobreza extrema en los pueblos indígenas amazónicos asciende a 46,96%, cifra que se reduce a 32,05% para el caso de la población quechua y a 25,86% para la población aimara (Vásquez *et al.* 2008 citado por Correa). Esta situación tiene implicancias muy serias para las políticas de superación de pobreza, que han tendido a priorizar a la sierra rural. El nuevo rostro de la pobreza en el Perú es amazónico e indígena.
- Optimiza la política social, en especial los esquemas de protección social, mejorando la atención de los grupos históricamente excluidos e introduciendo nuevos temas en la agenda. Por ejemplo, la lucha contra la discriminación y el racismo.
- Fortalece los sistemas de gestión de conflictos, reforzando la importancia estratégica del diálogo entre las partes involucradas.

Es por ello que la aplicación del enfoque intercultural ofrece una importante oportunidad de innovación en políticas públicas que el próximo gobierno no debería desaprovechar. (Correa: 13)

2.1.4 EL DESARROLLO INDÍGENA

Un reto central del Estado peruano encarar la relación con los pueblos indígenas partiendo de la consideración que los mismos tienen una visión particular de su propio desarrollo, misma que tiene origen en la diversidad cultural.

Según Appadurai, la diversidad cultural es el “nexo fundamental entre las dimensiones inmateriales y materiales del desarrollo. El desarrollo material se puede medir en términos de salud humana, de capacidades económicas, de flujo de mercancías, de garantías concretas de seguridad y productividad”. Como se aprecia, la denominada dimensión material podría corresponder a políticas destinadas a cualquier individuo o grupo poblacional a fin de mejorar el acceso a bienes y servicios promoviendo la igualdad y la justicia en cualquier nación. En cambio, el desarrollo de la dimensión inmaterial comprende al espíritu de participación, autonomía, reconocimiento y otros valores que se hallan principalmente en los colectivos. (Appadurai: 44)

Para abordar el área temática “desarrollo indígena” es necesario definir lo que contiene el concepto “indígena”, y encontramos que la misma ya se halla definida en el ámbito

académico y en el derecho internacional. Así, lo indígena, está enmarcado en políticas de reconocimiento de derechos y políticas de trato diferenciado para grupos históricamente discriminados por su condición social o identidad cultural y en la implementación de políticas interculturales.

De acuerdo con Godenzzy el abordaje del asunto indígena y su desarrollo puede tener dos formas extremas. En una orilla se encuentran las políticas asimilacionistas que pretenden eliminar toda diferencia cultural con el argumento que *las identidades culturales “per se” causan la discriminación*, y consecuentemente, *lo aconsejable es eliminarlas*. En la otra orilla, podríamos ubicar el principio de la diferencia aplicado de forma radical: *la única manera de defender las identidades culturales y de combatir la discriminación es separando y conservando intactas nuestras culturas*. Ninguno de ambos extremos conduce al respeto de los derechos humanos: el primero vulnera derechos culturales (como el derecho a la identidad cultural o a la lengua) y el segundo termina limitando libertades básicas bajo el pretexto de preservar la cultura (como la libertad de expresión, de reunión o de asociación).

Como producto de este debate surge la interculturalidad como una tercera alternativa vinculada a los derechos humanos, la cual permanece vigente como instrumento de gestión tanto en los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI) como en las instituciones públicas del Perú. Esta se define como la búsqueda de un diálogo equitativo entre culturas sin caer ni en la asimilación a la cultura dominante, ni en la de segregación cultural de identidades culturales artificialmente congeladas. Considera la diversidad como un bien a proteger pero no como un fin en sí mismo. La interculturalidad se caracteriza porque promueve la libertad cultural, lo que es recogido por el Informe sobre Desarrollo Humano 2004, *“La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy sirve para “ampliar las opciones individuales y no en preservar valores ni prácticas como un fin en sí con una lealtad ciega hacia las tradiciones. Implica permitir a las personas la libertad de escoger sus identidades –y de llevar la vida que valoran– sin ser excluidas de otras alternativas que le son importantes”* (Godenzzy, 1996, pág. 32).

El Perú, si bien no ha llegado al citado extremo, en cambio cuenta oficialmente con una arquitectura institucional que incluye un Viceministerio de Interculturalidad ubicado en el Ministerio de Cultura y las políticas indígenas tienen formalmente este enfoque, antes de la creación del citado viceministerio.

En adición a lo señalado, la interculturalidad ha introducido al debate académico sobre políticas indígenas, los conceptos *“enfoque intercultural”* y *“multiculturalismo”*. Ambos conceptos son asimismo funcionales a los *enfoques de promoción de derechos humanos* y por lo tanto funcionales al Estado liberal y democrático. De hecho, varios países de América Latina han realizado recientemente modificaciones constitucionales declarando su carácter Multicultural y Pluriétnico.

Revisando algunas opiniones acerca de los que quieren los pueblos indígenas respecto de su desarrollo y lo que podría ser un tema en la agenda con el Estado, tenemos que el líder awajun, Santiago Manuin expresa que: *“No estamos en contra del desarrollo ni de la inversión, los necesitamos (...) Necesitamos una inversión bien trabajada, un desarrollo pensado desde la selva y a favor de la selva, que también va a ser lo mejor para el Perú” (...)* Mira la historia, cómo han quedado los pueblos indígenas, la deforestación, los ríos contaminados... *¿Eso es desarrollo?” (...)* en el mundo deben existir personas conscientes que ayuden a resolver esto, a crear un nuevo modelo de desarrollo para nuestras selvas, cómo enriquecer mejor el trabajo de las maderas sin terminar con ellas, cómo usar nuestros recursos sin contaminar nuestros ríos, cómo seguir en nuestras tierras sin vivir en otro lado. Alguien debe haber en el Perú que entienda esto y nosotros siempre lo apoyaremos”

A su turno, James Regan (2004) desde una perspectiva del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la amazonia expresa que *“los pueblos indígenas consideran que el bienestar de los individuos y las colectividades depende de que se mantenga una relación armoniosa entre el mundo visible de los humanos y los mundos invisibles de las divinidades, los espíritus y las esencias primordiales. La caza excesiva o el desperdicio de lo cazado pueden enojar al espíritu tutelar de la caza o a la esencia primordial de la especie animal cazada en demasía. El despilfarro de comida puede encolerizar a las esencias primordiales de las plantas o a los espíritus guardianes de las chacras. Los seres así agraviados pueden vengarse de los infractores ocultando a los animales o haciendo que las chacras no produzcan”*.

2.1.5 LAS TEORÍAS POLÍTICAS DETRÁS DE LAS *POLITICS* Y DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

El análisis de las políticas públicas puede tener a la base un conjunto de teorías o enfoques que permiten analizar, interpretar, explicar las *politics* y es que el análisis de políticas públicas se nutre de aquellos. En el presente estudio realizaremos dicho ejercicio cuando analicemos las políticas públicas en materia indígena en el Perú.

De modo general, Norberto Bobbio cuando expone el concepto de ciencias políticas propone dos acepciones posibles: En sentido amplio, *ciencias políticas*, y otra en sentido estricto, *ciencia política*. La primera abarca *“todos los estudios relacionados con la política desde la antigüedad hasta nuestros días, incluidos todos los filósofos y teóricos que han pensado, escrito y analizado la política (Aristóteles, Platón, Cicerón, Maquiavelo, Hobbes, Rousseau, etcétera)”*. Y en sentido estricto, la ciencia política contemporánea *“nació a partir de la corriente conductista que trata de observar las actitudes de los actores políticos y de los ciudadanos conforme a premisas estrictamente científicas”*. Esta última acepción hace referencia a lo que se denomina generalmente

"*Ciencia política empírica*", para distinguirla de la filosofía política o teoría política normativa. Gary Stoker citado por Hernández sostiene que los enfoques de la ciencia política son la expresión práctica de otras correspondientes teorías de ciencias políticas; las cuales divide en teorías normativas y no normativas. (Hernández 82). Es así que, el análisis de la política pública debe entenderse como una disciplina empírica dentro de las ciencias sociales y que funciona con preguntas e hipótesis. Estas últimas están fundadas en alguna teoría o enfoque teórico proveniente de las teorías de la ciencia política.

Las teorías normativas se fundamentan en los conceptos morales para aplicarlos al ámbito de las relaciones y de la práctica política. Sus críticos señalan que se dedica a analizar el "deber ser" y ponen en duda su utilidad debido a que los seres humanos son incapaces de realizar elecciones morales. (Glasser. 35). Tres corrientes se derivan de la teoría normativa y han dominado el debate teniendo influencia en las propuestas sobre políticas indígenas. Estas corrientes son: el utilitarismo, el liberalismo deontológico y el comunitarismo, que revisaremos en las secciones siguientes.

Dentro de las teorías normativas tenemos:

Jeremy Bentham y el utilitarismo. En la historia del análisis de la filosofía política o ciencias políticas normativas, el aporte de Bentham y Mill figura como central. Ellos sostenían que el principio de utilidad (la mayor felicidad para el mayor número) debía encontrarse a la base de acciones individuales y de las políticas gubernamentales. Así, las buenas decisiones tendrían consecuencias positivas. La convicción del utilitarismo en la posibilidad de calcular los placeres y los pesares y comparar las acciones con base en sus consecuencias, coadyuvó al desarrollo de teorías que buscaban cuantificar y modelar el bienestar humano. El argumento en favor de una reforma en las políticas públicas suele adquirir un matriz utilitario en tanto promotor de un mayor bienestar social y una mayor libertad individual. En tanto teoría, el utilitarismo ha sido objeto de numerosas críticas que señalan, por ejemplo, que este tipo de cálculo soslaya cuestiones morales como la equidad o la justicia. No obstante estos cuestionamientos, el utilitarismo ocupa un papel central en el desarrollo de las políticas públicas y el análisis de las políticas públicas. Si se define el análisis de las políticas públicas como "*una serie de técnicas con las cuales evaluar las opciones de políticas públicas y elegir alguna de ellas*" entonces Bentham y Mill contribuyen como aporte con la premisa que el cálculo del bienestar humano es posible y deseable. La consecuencia práctica de esta premisa se traduce en el diseño de métodos para comparar costos contra beneficios y definir niveles de eficacia.

En su interpretación del utilitarismo, Glasser, sostiene que: "*las decisiones políticas moralmente correctas son aquellas que buscan más felicidad para un mayor número de personas en la sociedad. Esta felicidad puede medirse como utilidad – aquella propiedad de cualquier objeto en virtud del cual este contribuye*

a producir beneficios, ventajas, placer, bondad o la felicidad- y el objetivo de aquellos que diseñan políticas públicas debía ser maximizar la utilidad social agregada” (Glasser, 1995:8). Es decir, todo acto humano, norma o institución, deben ser juzgados según la utilidad que tienen, esto es, según el placer o el sufrimiento que producen en las personas, en este ámbito pueden encontrarse las políticas públicas. Jeremy Bentham, nunca trató de prescribir qué acciones producían mayor felicidad, el padre del utilitarismo sostenía que *“Los miembros de la sociedad se encargarían finalmente de definir lo que consideraban utilidad. Cada individuo debía definir su “bien” y en proceso de decisión social, los intereses de cada uno, definidos subjetivamente, debían constar de igual modo en el cálculo de la “utilidad”*.

Nosotros sostenemos que el utilitarismo es una teoría política inelegible para ser usada como enfoque de políticas indígenas porque soslaya los derechos individuales y de las minorías en nombre de la utilidad social agregada. La aplicación *in extremis* del utilitarismo justifica las decisiones políticas en las preferencias que manifiestan los mismos individuos, esto puede traer consigo la aplicación de políticas antisociales tales como la discriminación o el racismo. Como veremos adelante, este modelo tiene similitudes con la teoría de elección pública.

Jhon Rawls y su teoría de la justicia. El libro de John Rawls titulado *A theory of Justice* (1971) tomó el interés utilitarista en el bienestar y propuso un modelo de justicia que postulaba el principio de la *imparcialidad*. Esto implicaba que las diferencias solo podían ser aceptadas si las desigualdades sociales y económicas fueron tales que maximizaran los beneficios de los menos favorecidos. Rawls demanda imparcialidad en los resultados y en la igualdad de oportunidades. Las personas que tienen habilidades similares debían tener oportunidades similares en la vida. Los críticos de Rawls han visto en él la esencia del absurdo de la intervención del Estado, mientras que los defensores de su modelo sostienen que este aporta los cimientos filosóficos para formular mejores políticas públicas.

Rawls cuestiona la visión que el utilitarismo tiene de la justicia: *“la distribución justa es la que está subordinada a la maximización del bien (la suma de mayor satisfacción), de modo que puede ser justa una distribución en extremo desigual si es la que cumple con ese propósito”*. Según este autor, *“la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén observadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas”*. (Uribe: 232)

Por ese motivo, Rawls propone el tratamiento del asunto de la distribución “*bajo el concepto de lo justo y como uno lo entiende intuitivamente. La perspectiva para el tratamiento del problema es entonces la justicia como imparcialidad*”¹⁰. Así pues, en la concepción de la justicia como imparcialidad hay una prioridad de lo justo sobre lo bueno. En consecuencia, la teoría de la justicia de Rawls es una teoría deontológica pero sensible a las consecuencias. (Uribe: 233). Las personas acordarían los principios que corresponden a los principios de la justicia como imparcialidad¹¹, y en concordancia con los cuales se debe ordenar la estructura básica de la sociedad: sus instituciones y su esquema de cooperación.

En conclusión, el liberalismo, que en su versión más contemporánea es representado por John Rawls, Ronald Dworkin y David Richards, bajo el cliché de liberalismo deontológico, sostiene que las normas morales son las que el individuo crea o acepta, sobre la base de sus preferencias u opciones personales. La aplicación práctica de estos principios liberales en palabras de su mayor exponente, John Rawls, es que “*sólo están justificadas aquellas normas jurídicas que prohíben conductas que causan daño a otros, o que permitan a cada individuo realizar autónomamente su propio proyecto vital*”. Estas proposiciones teóricas propenden a la defensa de los derechos humanos individuales y están basadas en el principio que el interés individual tiene preeminencia sobre el interés colectivo; por lo tanto, el asunto de los derechos colectivos tan caros a los pueblos indígenas no estaría siendo considerado.

Finalmente, es interesante el debate que se ha producido con Nozick y que nutrieron el debate filosófico sobre políticas públicas desde la década de 1970. En su libro *Anarchy State and Utopia* (1974) presenta una nueva crítica a la teoría y la práctica de la formulación de políticas públicas al estilo Rawls, y argumenta que la justicia distributiva no se sostiene ni en la teoría ni en el ejercicio de la actividad cotidiana. Nozick sostiene que: “*la justicia tiene que ver con aquello a lo que las personas tienen derecho, y no con la imparcialidad: la distribución puede ser justa, pues cada uno tiene derecho a aquello que posee pero puede no ser imparcial en un sentido distributivo. Los individuos y los mercados son el*

¹⁰ (...) En la justicia como imparcialidad hay principios que limitan el número de satisfacciones que tienen valor. Así por ejemplo, si los hombres obtienen cierto placer al discriminarse unos a otros la justicia como imparcialidad lo rechazará, no como resultado de haber sopesado hasta qué punto este punto puede reducir a la larga el bienestar social, sino por la prioridad de justicia que proscriben esta situación.

¹¹ Estos principios son: 1) Cada persona tiene igual derecho a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para todos. 2) Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: primera, se deben realizar con puestos y posiciones abiertas a todos en condiciones de plena equidad y de igualdad de oportunidades; y segunda, deben redundar en el mayor beneficio de los miembros menos privilegiados de la sociedad

único medio, en un mundo libre, que permite la organización de la sociedad con una aspiración de justicia”. El debate entre Rawls y Nozick ha sido en parte responsable del resurgimiento de una filosofía aplicable a las políticas públicas. (Orellana: 12)

Hayek y la elección individual. La implicación más importante del enfoque teórico de Hayek sobre políticas públicas es la noción que el gobierno o los diseñadores de políticas no pueden resolver problemas ni mejorar lo que espontáneamente resulte de la interacción entre los individuos libres y el libre mercado.

El papel de las políticas públicas según el criterio de Hayek es fomentar las condiciones en las que tal orden espontáneo pueda funcionar para favorecer a todos los individuos. La formulación de políticas públicas no debe ser vista como una actividad orientada a la resolución de problemas, sino como una actividad que facilite la libertad personal dentro del estado de derecho. Y si fuera el caso de políticas que conciernen al Estado, esta debe orientarse a la estimulación de la competencia y generando las condiciones en las que las fuerzas del mercado puedan asignar (mas no redistribuir) los recursos con mayor efectividad y eficacia. (Parsons: 89)

El comunitarismo. El comunitarismo, incluye a pensadores de diversos orígenes filosóficos: Alasdair Mac Intyre es aristotélico; Charles Taylor un hegeliano singular; Mary Ann Glendon sigue a Tocqueville; Robert Bellah, Robert Nisbet, Michael Sandel, Michael Walzer y Amitai Etzioni y otros que se consideran pertenecientes a la tradición comunitario-republicana norteamericana y nace como respuesta al liberalismo deontológico. Señalan que es un error considerar al individuo aislado de sus condicionamientos sociales y culturales y sostienen que el modelo de “Estado neutral” que los liberales postulan hace imposible la solución de la mayoría de los problemas políticos y conduce necesariamente a la disgregación social. Así, si la décadas de 1960 y 1970 vieron el auge y caída del enfoque de políticas públicas de Rawls y la década de 1980 vio el triunfo del individualismo y el mercado de Hayek, la década de 1990 estuvo dominada por el comunitarismo.

Según Amitai Etzioni citado por Parsons las políticas públicas deben apuntar a promover y revivir aquellas instituciones que intermedian entre el individuo y el estado: la familia, las organizaciones filantrópicas, las escuelas, las iglesias, los vecindarios y las comunidades. Los diseñadores de políticas deben comprometerse a modificar las políticas de manera tal que se dé mayor importancia a la responsabilidad personal, y no tanto a los derechos. (Parsons: 90)

Los comunitaristas sostienen que antes de un individuo aislado proponen a un individuo compenetrado con su comunidad, con su colectivo. En palabras de Glasser, “*prefieren hablar de un “yo situado” que se encuentra enraizado en una comunidad y que se define en función de dos factores que la configuran: los propios vínculos y la interpretación compartida que se tiene de uno mismo*”. Sin embargo, no debe confundirse la teoría y el enfoque comunitarista como antiliberal, de hecho comparten con los liberales principios tales como libertad, igualdad, derechos, justicia distributiva, etc. (Glasser: 37)

Paulette Dieterlen, sostiene que los comunitaristas distinguen la justicia en general de la justicia distributiva: aunque existen corrientes al interior del comunitarismo. Por ejemplo, el comunitarismo socialista postula el cambio de la estructura económica y social capitalista; en cambio, el comunitarismo liberal postula conservar ciertas estructuras mejorándolas mediante un sistema de justicia distributiva. El modelo comunitarista afirma ciertos valores liberales, pero recusa el individualismo ético, político y económico para dar cuenta nueva del sujeto social, el de la cooperación y de la justicia distributiva”.

El debate entre comunitaristas y liberales deontológicos es relevante porque como veremos más adelante tiene una importante influencia en la *teoría multicultural* que ha dado origen al *enfoque intercultural* que es el que se prescribe para políticas públicas en materia indígena en el Perú.

Neomarxismo. Consiste en la aplicación de las teorías de Marx a la explicación de la formulación de políticas públicas. Para este enfoque de las políticas públicas el punto focal son la opresión y la dominación, y por lo tanto, debe propenderse mediante políticas a producir el cambio social que empodere y emancipe a la ciudadanía. Roca sostiene en su descripción de este enfoque que: “Las personas nacen en culturas e instituciones en donde obtienen su identidad y sus patrones de acción y pensamiento. La inequidad y discriminación están engranadas en esta identidad y esto hace que sean dominadas y oprimidas. Para esta corriente, el entenderse entre personas (instrumentalidad comunicativa) es más importante que la racionalidad científica, sin embargo, la comunicación a veces es distorsionada por el poder, ideologías, riqueza, estatus. Se centra en la justicia como estándar central de las políticas públicas y en la democracia como forma de vida, no solamente como un proceso para elegir líderes. Las reglas de juego deben enfatizar la cooperación, el bien común y un discurso más abierto y justo a todas las partes de una perspectiva de democracia participativa”. (Roca: 2)

Entre las teorías no normativas se fundamentan entre las más importantes tenemos:

Teorías pluralistas elitistas. Se concentran en el poder y su distribución entre los grupos y élites, en relación a la gestión de las políticas. Según Roca, *las políticas públicas representan los intereses de diversos grupos, los cuales compiten por influencia y poder. De esta manera se resuelven conflictos y se asegura la estabilidad y el progreso de la colectividad. Esta aproximación busca prevenir la concentración del poder ya que este puede limitar la libertad de los individuos o dominar otras instituciones por encima de lo que es consistente con los principios democráticos. Si los resultados de las políticas son insatisfactorios se remueve a los líderes. El cambio en esta corriente es incremental, es decir, ocurre de a pocos, aunque cuando hay un exceso de egoísmo, corrupción, ideología o demagogia, o se defienden intereses demasiado estrechos, ocurren crisis abruptas y significativas.* La teoría pluralista del estado entiende que en la participación representativa existen varias élites compitiendo por obtener el poder político, su principal ideólogo es Robert Dahl.

Sobre esta teoría, el autor Roberto García Jurado explica el significado de pluralismo como *“La existencia de una multiplicidad de organizaciones y grupos que compiten abiertamente por obtener o influir en el poder político. Dentro de estos grupos destacan obviamente los partidos políticos, los cuales tradicional y doctrinariamente han sido las instituciones que desempeñan esa función; son los mecanismos que las democracias aceptan y reconocen como los medios legítimos para obtener el poder político*¹². (García Jurado: 131). Como es de apreciar, se observan grupos no individuos la sociedad es planteada como *“el conjunto de grupos que la componen”*. Desde esta perspectiva, las políticas son el resultado de la competencia y colaboración entre los grupos de interés.

Ahora bien el pluralismo requiere para su desenvolvimiento de un sistema político plural donde las organizaciones que compiten se caracterizan por la heterogeneidad ideológica y social. Philippe C. Schmitter, citado por Martin Smith aporta la siguiente definición al sistema político plural *“es un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente ordenadas y auto determinadas, que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas por el Estado en la selección de dirigentes o la articulación de sus intereses, y que no ejercen un monopolio de la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías”*. (Smith 1995:217)

¹² En el pluralismo político contemporáneo según García los partidos no son los únicos protagonistas, además de ellos se reconoce y acepta la participación de al menos otros dos tipos de agrupaciones; las organizaciones sociales que participan en política y las diversas agencias gubernamentales encargadas de elaborar las políticas públicas

Según Martin Smith, la característica principal del pluralismo es la diversidad y la dispersión del poder de las organizaciones compitiendo por representación “*La complejidad del estado liberal contemporáneo supone que ningún grupo, clase u organización pueda dominar la sociedad. El pluralismo ve una separación entre el Estado y la sociedad civil, una diferencia entre el poder político y el económico, y una variedad entre los intereses que buscan afianzarse en áreas de políticas diferentes. El poder no es acumulativo y está disperso, de ahí que el papel del Estado sea regular los conflictos en la sociedad más que dominarla para alcanzar intereses particulares*”. (Smith 1995:217)

Los pluralistas según Smith definen al Estado como una “*organización independiente que hace políticas para responder a la presión de innumerables grupos de interés sobre el gobierno. En consecuencia hay una gran variedad de estudios pluralistas que analizan los métodos y el éxito de tales grupos, señalando que no disponen de los mismos recursos ni de igual capacidad de acceso o influencia. Admiten, por ejemplo, que los grupos empresariales ocupan una posición privilegiada*.” (Smith 1995: 223,224).

Una crítica central a este enfoque con respecto al proceso de producción de políticas es la excesiva importancia que otorga al papel de los grupos de interés. Así, por ejemplo, países como el Perú no son calzarían como modelos de sociedad con grupos de interés fuertes homogéneos o con suficiente legitimidad. Si comparamos la capacidad como grupo de presión de los gremios empresariales contra la escasa o nula capacidad de presión de los pueblos indígenas tendemos una respuesta bastante evidente.

Por otro lado, el enfoque o teoría del pluralismo político debe diferenciarse del pluralismo social y del pluralismo cultural¹³. Quienes compiten en el pluralismo social son un amplio número de asociaciones y organizaciones sociales con el fin de alcanzar objetivos particulares o cultivar aficiones comunes. Estos objetivos pueden referirse, por ejemplo, a la integración y cohesión social mediante los vínculos y contactos de las organizaciones sociales, objetivos que pueden formar parte de cualquier política pública, incluidas las políticas públicas indígenas. Y, de otro lado, el pluralismo cultural merece verse con atención por su influencia en

¹³ A este respecto, García Jurado señala que: “El pluralismo político es esencialmente un pluralismo de competencia, una contienda entre diversas fuerzas políticas que compiten sobre un mismo terreno para obtener o presionar al poder político. El pluralismo cultural es un pluralismo de identidades de diferentes grupos humanos que pretende conservar para cada uno de ellos un cierto grado de identidad y diferencia con respecto a los otros, ya se trate de cuestiones como la raza, la lengua o la religión. El pluralismo social puede verse como un híbrido, como una mezcla de los principios de los otros dos tipos. En el pluralismo social existen tanto la competencia como la identidad”

América Latina pues tenemos que diversos textos constitucionales, legales y políticas públicas han sido inspirados en este enfoque.

Teoría neocorporativista. El concepto de neocorporativismo, o corporativismo liberal, o corporatismo (siempre diferenciado del corporativismo organicista y autoritario) refiere a un sistema que institucionaliza la representación de los intereses, y asimismo institucionaliza la formación, decisión y ejecución de las políticas y programas de acción por parte de actores no gubernamentales. Estos dos aspectos, estructural y funcional, son dos caras de una misma moneda y pueden expresarse en términos de: la corporativización de los procesos de representación (insumos) y de los procesos decisionales (exumos)¹⁴.

Siguiendo a Schmitter citado por Peters, este define el corporativismo *como “un arreglo caracterizado por un número limitado de grupos singulares, obligatorios, no competitivos, jerárquicamente ordenados y funcionalmente diferenciados que reciben una licencia virtual para representar su área de competencia particular”*. Además, este autor diferencia entre el *corporativismo social*, donde las asociaciones privadas dominan al Estado en la elaboración de políticas, y el *corporativismo estatal*, donde el Estado es el actor dominante. (Peters: 305).

Por su parte, Lehmbruch citado también por Peters, analiza una versión menos restrictiva del corporativismo y expresa que ésta establece *“una relación entre los grupos de interés y el gobierno menos formalizada y de mayor negociación entre los grupos mismos. Esta variante, más cercana al pluralismo, se llama “corporativismo liberal” o “pluralismo corporativo”* (Peters: 305).

Para Panitch (1981), citado por Peters, el paradigma neocorporativo *implica “una estructura política en un sistema capitalista avanzado que integra grupos socio-económicos organizados de productores a través de un sistema de representación y de recíproca interacción y colaboración a nivel del vértice y de control social a nivel de masa”*. Es por eso que su aplicación práctica ha tenido lugar en sociedades capitalistas avanzadas como la Europa nórdica socialdemócrata donde los sujetos

¹⁴ Según Paul Schmitter (1981), el principal representante de esta corriente de pensamiento, “En el aspecto estructural del modelo neocorporativo se refiere a “un sistema de representación de los intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias (de derecho o al menos de hecho), no en competencia entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado que deliberadamente les concede el monopolio de la representación en el interior de las respectivas categorías a cambio de la observación de ciertos controles sobre la selección de sus líderes y sobre la articulación de las demandas y de los apoyos a dar”. En el aspecto funcional, por su parte, el neocorporativismo postula que en el proceso de formación, decisión y ejecución de las políticas-programas de acción, las grandes organizaciones de los intereses deben colaborar entre sí y con las autoridades públicas”.

de la política son el Estado, los empresarios y los sindicatos obreros, lo que excluye a muchos otros sectores de importancia económica y social¹⁵.

Según Jobert resulta una tarea muy difícil la combinación entre regulación, legitimación y preservación de la coalición en el poder y no es la resultante de la sola actividad de los órganos designados como políticos (partidos, representantes, gobierno) como puede pretender el modelo neocorporativo. En su crítica a esta escuela, Jobert señala que este es *“el producto de una transacción multiforme entre estos y el conjunto de los actores y las instituciones que canalizan y estructuran los conflictos que el conflicto se esfuerza en contener”*.

Siempre siguiendo a Jobert, mientras más se confronta tipos ideales como el neocorporativismo y el propio pluralismo con la realidad empírica, mas hace falta revisarlos y matizarlos. Este autor señala que: *“estos modelos encontraban su punto de aplicación en ciertos sectores de las políticas públicas: es cierto que la capacidad de los Estados para conducir políticas concertadas de ingresos y de modernización depende mucho de las formas de organización de los intereses prevalecientes: mientras más nos acercamos al modelo neocorporativista de monopolización de la representación por macroactores poderosamente estructurados, más grande es la posibilidad de ver ejecutándose políticas contractuales de ingresos o de la modernización; mientras mayor es la fragmentación social y más descentralizados los actores sociales, más difícil de conducir son esos tipos de políticas”*.

Investigaciones sectoriales y trabajos comparativos demuestran que el neocorporativismo como el pluralismo muestra una debilidad central: *“la acción política aparece condicionada principalmente por un modo de organización de los intereses sociales, pero ninguna de esas aproximaciones toma en cuenta el peso propio de la política, de las instituciones y de las burocracias que los sirven, ni su rol particular en la formación de intereses sociales”*. (Jobert Urzúa: 1987: 48-51).

Teoría Institucionalista y neoinstitucionalista. El institucionalismo, es una teoría que adhiere a los valores políticos de la democracia liberal pero postula adicionalmente que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la

¹⁵ Según el Glosario de Conceptos Políticos “el neocorporativismo es un modo entre otros para gestionar el capitalismo avanzado, al que se recurre para facilitar la resolución conjunta de dos funciones vitales: la acumulación de capital y la legitimación por vía del consenso público. El modelo neocorporativo se ha mostrado eficaz como sistema decisorio en épocas de bajo nivel de tensión, por su modalidad de unanimidad, que implica dar poder de veto a todos los actores, pero ha fracasado ante los agravamientos de las tensiones y las crisis, siendo en tales casos en general reemplazado por un sistema que recupera el rol tradicional de los partidos y de los canales institucionales para la toma de decisiones”.

libre actuación de los individuos, al libre albedrío, a la intencionalidad del individuo o actor social.

La teoría institucionalista tiene su interés primordial en el estudio de las principales instituciones del Estado, las cuales son consideradas como reglas, procedimientos y organizaciones formales del sistema político, así como su impacto en la práctica política. Estas instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos. El institucionalismo de la primera mitad del siglo XX tenía una orientación descriptiva y usaba el razonamiento inductivo.

Según Rhodes, el institucionalismo se pronuncia sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas y aporta un marco teórico general. En dicho marco, las reglas y procedimientos legales serían la variable independiente fundamental y la variable dependiente sería el funcionamiento y destino de las democracias. Las otras variables independientes serían los actores, su racionalidad, sus deseos, etc. La teoría y enfoque institucional han producido dos subproductos o como describe Rhodes, dos subáreas:

“Las ciencias de la administración son una importante subárea de la ciencia política, la cual es definida como el estudio de los acuerdos institucionales para la provisión de los servicios públicos o el estudio de las burocracias públicas.

(...)

La teoría de las organizaciones es otra subárea bien asentada en las ciencias de la administración y desde los años cincuenta ha producido varias escuelas de pensamiento. Los clásicos incluyen a Max Weber y su estudio de la burocracia y a F. W. Taylor con el management científico. Sin embargo, este énfasis en la estructura formal fue muy criticado por los defensores de las relaciones humanas, que recalcan la importancia de las organizaciones informales, en particular de los grupos en el lugar de trabajo”.

Los primeros teóricos discutieron la relativa importancia de la organización formal (las reglas de la burocracia, por ejemplo) versus la organización informal (o el comportamiento de cada empleado). De estas dos subáreas, las teorías de las organizaciones tienen por característica su interés por la organización formal. (Rhodes, 1995: 63). Estas reflexiones presentadas por Rhodes sirven al propósito de utilizar la teoría y el enfoque institucional para el análisis de políticas públicas desde el punto de vista del funcionariado público y consecuentemente de la Reforma del Estado.

El **neoinstitucionalismo** es una teoría enfocada en el estudio de las instituciones, entendidas como los espacios donde los diferentes actores sociales desenvuelven

sus prácticas (mercado, club social, partidos políticos, iglesias, sociedades de fomento, escuela, policía, universidad, redes sociales, ejércitos, cárcel, reformatorio, estado, etc.).

Aparece como respuesta a las supuestas crisis de los abordajes del viejo institucionalismo a saber el funcionalismo, el conductismo y el marxismo. Asimismo, es una respuesta a la aparición de enfoques racionalistas y formalistas, entre ellas la escuela del *public choice* y la teoría de los juegos, que recusaban las teorías fundamentadas en aspectos históricos y sociológicos para explicar la acción social. Sus principales autores son Douglas North, James G. March, Johann P. Olsen, Paul Di Maggio y Walter W. Powell.

Siguiendo a Zurbriggen *“los neoinstitucionalistas coinciden en que las instituciones son relevantes para explicar el desarrollo del juego político. Pero cuando se trata de explicar cómo emergen las instituciones y cuál es su relación con los agentes las teorías ofrecen un panorama de diversidades difícilmente abarcable (...) si bien existen diferencias ontológicas y epistemológicas entre las diferentes variantes institucionalistas, mientras los enfoques racionalistas se centran en el agente y los culturalistas en la estructura, es posible superar estas diferencias y utilizar enfoques complementarios”*. La autora propone profundizar en el institucionalismo centrado en los actores: un enfoque relacional entre el agente y la estructura para el análisis de las políticas públicas. . (Zurbriggen: 67).

En cualquiera de sus variantes, el neoinstitucionalismo argumenta que el marco institucional es un contrapeso frente a la dinámica de cambio del libre albedrío de individuos racionales. Las diferencias entre las variantes del institucionalismo son relativas a la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y a la influencia de las instituciones en el resultado político. Se puede ir desde un presupuesto racionalista que enfatiza el rol del agente hasta versiones más culturalistas donde prevalece el condicionante de la estructura sobre la cual los agentes (individuales o colectivos) no tienen control. (Zurbriggen: 67). Esta autora propone abreviar la distancia entre las perspectivas racionalistas y culturalistas en un enfoque de tipo integrado o complementario¹⁶. En conclusión Zurbriggen establece una diferencia entre el institucionalismo racionalista, que abarca el institucionalismo de la

¹⁶ En el estudio del institucionalismo, pueden encontrarse distintas clasificaciones de las variantes del institucionalismo, tomando en cuenta la contradicción entre el agente y la estructura. Entre las clasificaciones más importantes tenemos que: Norggard (1996) distingue entre la escuela de la acción racional (Moe, Williansom, Levi, Dunelavy, Ostrom, 1990) y la de inspiración sociológica (March y Olsen, 1989; Di Maggio y Powell, 1991; Meyer y Rowan, 1991). Steinmo, Thelen y Longstreth (1998) diferencian entre institucionalistas de la acción racional (North, 1990; Shepsle, 1989; Bates, 1976) y el histórico (Hall, 1986; Katzenstein, 1985; Skocpol, 1985). Keohane (1988) distingue entre institucionalismo del agente y de la estructura. Scott (1995) diferencia el institucionalismo en tres corrientes: regulativa, normativa y cognitiva. Hall y Taylor (1996) hablan de tres variantes: histórica, sociológica y la elección racional.

elección racional, con énfasis en el agente, y el institucionalismo culturalista que aborda el institucionalismo histórico y sociológico centrado en la estructura.

Sobre los enfoques del institucionalismo de la elección racional, no obstante existir una gran variedad, todas ellas concuerdan en centrarse en el agente y definir a las instituciones como restricciones (Shepsle, 1989). Asimismo, las instituciones serían el resultado del juego consciente de los actores y producto de las preferencias de éstos. En ese orden de ideas, las instituciones son reglas formales de un recurrente juego político o social. Estas se asumen como formales para distinguirlas de las normas o costumbres (Tsebelis, 1990: 94).

Sobre los enfoques del institucionalismo culturalista, esta se fundamenta en que las instituciones existen con independencia del comportamiento de los individuos que las habitan. Estos enfoques plantean que la racionalidad en la formación de intereses está moldeada institucionalmente (March y Olsen, 1989: 15-17)¹⁷.

Finalmente, sin salirse del ámbito del neoinstitucionalismo, el *institucionalismo centrado en los actores*, ofrece una guía para la búsqueda de explicaciones de las políticas públicas y proponiendo una perspectiva integradora entre actor y estructura o agente e institución profundizando en el enfoque de las redes de políticas públicas¹⁸ (Zurbriggen: 72). Este enfoque lo referiremos también cuando tratemos los enfoques subsistémicos.

Teoría de la elección pública. La teoría de la elección racional, teoría de la elección pública o *public choice* postula una intervención mínima de los gobiernos en los temas económicos. Esta postura conllevaría a una menor producción de políticas públicas. Para Glasser está orientada a “*cuidar el manejo del presupuesto y el control que ejercen sobre la estructura de costes de la provisión estatal de bienes públicos produce un suministro excesivo de los mismos, a costa de los ciudadanos. Otro de los asuntos importantes es la búsqueda de rentas, es decir, la provechosa presión que ejercen los grupos de interés organizados para lograr monopolios u oligopolios, así como subvenciones de los estados, con la consiguiente merma en la eficiencia del mercado y la disminución del crecimiento*”

¹⁷ Según estos autores: “Las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, y, por tanto, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios. En este sentido, se define a las instituciones como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.

¹⁸ En la literatura norteamericana es conocida como *policy networks*

económico”. Asimismo, tiene como presupuesto que el comportamiento político es el resultado de las decisiones de individuos que actúan según su propio interés¹⁹.

Este enfoque se enmarca al interior del enfoque conductista de las teorías políticas, pues la conducta de los individuos constituye su principal unidad de análisis, y *“asumen que los actores políticos al igual que los actores económicos actúan racionalmente con el objetivo de satisfacer sus intereses personales y de maximizar sus utilidades”*. Esta afirmación permite concluir a los autores de esta teoría política que *“el proceso de producción de las políticas como una interacción entre ciudadanos (votantes) interesados en la mayor cantidad de bienes públicos al menor costo posible (impuestos), y unos actores políticos que intentan proveer esos bienes para adquirir mayor poder y prestigio”*. Sus críticos sostienen que esta teoría no tiene base en la realidad y simplifica la actividad política; en adición, la interacción de los actores no produciría beneficios sino un incremento constante de la intervención estatal en la economía para satisfacer los intereses estatales y de ciertos individuos particulares, perjudicando el interés público. En conclusión, se produce una politización nociva de la producción de políticas.

La teoría de la elección (TEP) u opción pública (*Public choice theory*), puede definirse como la aplicación de la economía a las ciencias políticas. Pretende desarrollar un marco institucional que merme el poder político frente a la sociedad civil y su ámbito de estudio son las decisiones públicas que toman los agentes políticos, planteado como estudio de "fallos del gobierno". Se trata de una respuesta a quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante los denominados fallos de mercado; postulando un Estado mínimo que produzcan solo los bienes que no son producidos por el mercado. La variante del neoinstitucionalismo denominada institucionalismo económico guarda una estrecha relación con este enfoque.

Esta teoría está influenciada por modelos provenientes de la microeconomía y de la nueva economía del bienestar. Gisela Zaremborg, sostiene que esta escuela *“busca principalmente saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de las diferentes opciones que a este se le presentan, en las que destacan: políticas de Ingreso, Gasto público, Inversión, etc.”* Es decir, las materias que impactan más en el Presupuesto Público. (Zaremborg: pgs. 2-5). Para esta escuela, el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público principalmente por interponer sus propios intereses al bienestar social.

¹⁹ Los estudios basados en esta teoría han procurado arrojar luz sobre cuestiones de todos los campos de la ciencia política, desde la lucha electoral hasta el funcionamiento de la democracia.

En su desarrollo la TEP ha cuestionado el crecimiento del sector gubernamental acompañado por de ineficiencia económica de las políticas gubernamentales²⁰. Siguiendo a Colomer (1991:12-18) citado por Zaremborg los teóricos de la TEP postularon tres supuestos teóricos sobre los que se desarrolla la elección pública: *1) el supuesto del individualismo (denominado individualismo metodológico), 2) el de la racionalidad instrumental y 3) el de una ampliación de las consecuencias no intencionadas de la acción*²¹. (Zaremborg: pgs. 2-5)

El individualismo explica los hechos colectivos a partir de las acciones individuales. Su implicancia es que recusan la existencia de sujetos colectivos del tipo naciones, clases, razas, etc.

La Teoría de la elección pública tiene su origen en la Escuela de Virginia en los años sesenta, y su difusión ocurre cuando J.M. Buchanan, mayor representante de esta corriente, recibe el premio Nobel de Economía por extender la Teoría de la elección pública a las elecciones políticas, proponiendo la necesidad de un control legal por parte de los ciudadanos respecto de las decisiones tomadas por los agentes gubernamentales.

En esta escuela, se hace un paralelismo entre el intercambio político con el intercambio del mercado: aquél sirve para satisfacer necesidades individuales públicas o sociales, en tanto que el mercado satisface necesidades privadas. Al punto que James M. Buchanan ha concentrado sus obras en temas constitucionales que giran sobre la necesidad de establecer límites constitucionales al incremento del gasto público.

Los autores principales de la TEP han realizado cuatro aportes centrales: *el “teorema de la imposibilidad” de Arrow (1963), la analogía entre democracia y mercado modelizada por Downs (1991 /1957/), el estudio de las reglas de negociación (como variaciones de la regla de unanimidad) propuesto por Buchanan y Tullock (1980 /1962/) y la paradoja de la acción colectiva expuesta por Mancur Olson (1992/1965/)*²² (Zaremborg: pp. 6-8)

²⁰ Los teóricos de la TEP denominan a esta paradoja “prevalente forma de irracionalidad social” (Odershook, 1990:16) y para avanzar en este cuestionamiento, tomaron como insumos la literatura sobre las funciones de bienestar (con Bergson, 1938 y Samuelson, 1954 a la cabeza) y sobre las fallas de mercado (Muller 1984:14-20). (Zaremborg: pp. 2-5)

²¹ El tercer supuesto, alude la paradoja según la cual los resultados colectivos no coinciden con las intenciones humanas.

²² El teorema de Arrow plantea la no existencia de regla alguna de decisión social que garantice la agregación perfecta de las preferencias individuales, Downs propone que el objetivo de los gobiernos no es aplicar políticas preconcebidas sino ganar votos, Buchanan y Tullock que explicar la elección de un

Ahora bien, nos interesa para este estudio la visión que tienen los teóricos de la TEP acerca del sector público. Los Estados democráticos liberales tienen instituciones básicas en el esquema de la TEP: Constitución, Partidos políticos, Grupos de presión, Administración Pública. A través de ellas, los ciudadanos manifiestan sus preferencias hasta su ejecución. En este extremo, la TEP cuestiona la existencia de algunas instituciones públicas e indaga acerca del comportamiento de los diferentes agentes que participan en las decisiones políticas y las consecuencias de distintos sistemas de votación²³.

Los economistas Persson y Tabellini, hicieron un estudio sobre la influencia de las Constituciones en la política económica, según este estudio se afecta la configuración del poder político y afectan las decisiones de política económica. De modo tal que a través de las normas constitucionales pueden fijarse objetivos que mejoren la eficiencia del estado; por ejemplo, limitando el crecimiento del empleo público, estableciendo la profesionalización de la burocracia y fijando controles presupuestarios. Como los electores no pueden sancionar a los políticos y los burócratas por incumplimiento deben existir medidas constitucionales que contengan la expansión estatal: el principio constitucional del equilibrio presupuestario y la defensa de los derechos de propiedad de los agentes individuales.

La TEP explica la necesidad de restringir la acción del Estado debido al fracaso del gobierno en el logro de la eficiencia y el bienestar social. Sus postulados los expresan mediante teorías de fallas de gobierno. Según, Castañeda y Botero²⁴: *“Estas fallas pueden surgir por problemas de información, fallas en los mecanismos electorales ya que los votantes son manipulados, dificultades técnicas que conducen a errores en el cálculo y diseño de políticas públicas. Fallas en la organización y operación de los organismos públicos debido al*

procedimiento (por Ej. la regla de la mayoría) implica entender los objetivos individuales que ello satisface y finalmente Olson expone que en los grupos grandes los individuos racionales no contribuirán al beneficio común (bien público) porque de todas maneras lo obtendrán a costo cero.

²³ En el esquema de la TEP, todos los agentes tratan de maximizar su bienestar: Los votantes deciden a quien votar en función de qué partido se acerca más a sus intereses, los políticos se mueven para ganar la elección o al menos parcialmente ejecutar su programa electoral y los grupos de presión, agrupaciones de personas o empresas, que se organizan para influir a favor de sus intereses en las decisiones de los poderes públicos.

²⁴ Caracterización de la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas sociales de educación en Medellín entre 1998-2005. Un análisis desde la teoría de los contratos. Elizabeth Castañeda, Natalia Botero Valencia. Universidad EAFIT, Escuela de Administración Medellín, 2007.

comportamiento maximizador de los burócratas de manera que el gobierno puede incurrir por dos tipos de fallas: por comisión y omisión”²⁵.

No obstante, críticos como Castañeda y Botero, sostienen que la supuesta conducta de los políticos y de burócratas que explica las fallas de gobierno según sostienen los teóricos de la TEP es una simplificación de la complejidad del Estado.

Enfoques subsistémicos. Analizan la formulación de políticas públicas en función de nuevas imágenes como redes, comunidades y subsistemas. Según Kennis, el enfoque de redes es una forma de convalidar el fin del Estado: “El punto crucial de esta perspectiva es un concepto descentralizado de la organización y del piloto social: una sociedad no es más controlada exclusivamente por un experto central (es decir el Estado): al contrario, las herramientas del control aún están dispersas y la experticia se reparte en una multiplicidad de unidades de acción y de tratamiento”. P. Kennis y V. Schneider (1991, p.26):

Una característica central de este enfoque es que la coordinación de la red no se realiza exclusivamente por la vía jerárquica como el caso del sector público sino también por medio de relaciones horizontales de intercambio, de socialización cruzada y de negociación. Esto no lo hace indemne a conflictos entre los coparticipes. Siguiendo a P. Kennis y V. Schneider “*el enfoque de redes constituye el último avatar del proyecto de la sociología de las organizaciones de construir una teoría no política de las políticas públicas*”. (Ibid., p.26)

Sin embargo, siendo este enfoque potencialmente muy potente no debe perderse de vista que en este caso, que la acción pública se desarrollaría como producto de las interrelaciones entre un número limitado de actores organizados. En adición otros actores distintos a los que participan directamente en la red de negociación pueden verse también implicados: expertos profesionales, universitarios, líderes de opinión, etc. (Jobert: 51)

En general, esta perspectiva analítica, que tiene en sus base teórica al institucionalismo y nace en los años noventa, pone de manifiesto según Hay “*cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e*

²⁵ Estas fallas por comisión y omisión son definidas por estas autoras en los términos siguientes términos: 1) Las fallas de comisión incluyen las diferencias atribuidas directamente a una política pública y esas son por programas de inversión mal elegidas, operaciones ineficientes de empresas públicas, sobre regulación de economía, entre otros. 2) Las fallas por omisión se refieren a las utilidades que el gobierno deja de hacer y que redundaran en pérdida de eficiencia como el que no se hayan calculado los adecuados en los costos de mantenimiento de instalaciones públicas, que no se hagan programas de capacitación y actualización de la burocracia, etc.”

*influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo.*²⁶” (Hay, 1997).

Enfoque del discurso de políticas públicas. Estudian los procesos de políticas públicas en cuanto al lenguaje y la comunicación. Se basan en la obra de teóricos como Foucault y Habermas.

El objetivo es entender como el discurso asociado a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de políticas públicas no solo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar a) por que ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental, b) como el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas, c) cómo se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones y d) como el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas públicas. (Cejudo: 3)²⁷

El enfoque constructivista de políticas públicas, propone que el discurso no solo tiene efectos retóricos (es decir, no solo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. En otras palabras, las políticas públicas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidos también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos²⁸.

²⁶ Hay también sostiene que la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Estas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos

²⁷ Cejudo señala que lejos de ser una simple decisión racional basada en la identificación de los problemas, la revisión exhaustiva de alternativas y la decisión informada y la implementación sin restricciones, cada política pública esta moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas y los valores sociales en juego, a esta lista se agrega el discurso.

²⁸ Para el interés de esta tesis los discursos oficiales en materia indígena pueden ser una pista para entender las políticas públicas, es posible generar hipótesis y marcos de referencia en torno al proceso y al contenido de las políticas públicas a partir de los mismos. La construcción de discursos asociados a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de políticas no solo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar a) por que ciertos temas se adoptan como

Conviene aclarar que, si bien el constructivismo en otras disciplinas (sociología, relaciones internacionales) es un enfoque relativamente consolidado y con un nicho de deliberación académica ya definido, su aplicación en políticas públicas es aún limitada. Esto implica que no exista criterios claros de demarcación sobre las estrategias de análisis, los métodos y los principales fundamentos teóricos que no han permitido generar un “núcleo duro” de conocimientos (Cejudo: 5)

En su revisión sobre el enfoque constructivista, Finemore y Sikkink (2001:391) citados por Cejudo lo definen de la siguiente forma: “El constructivismo es un enfoque de análisis social que trata sobre la conciencia humana en la vida social. Afirma que la acción humana esta moldeada principalmente por factores ideacionales, no materiales; que los factores ideacionales más importantes son *“las creencias compartidas o intersubjetivas que no son reducibles a lo individual; y que son estas creencias compartidas las que construyen los intereses de los actores”*. Así, las unidades de análisis típicas de este enfoque son las ideas, las normas, y los argumentos compartidos que dan origen y explican la acción social²⁹.

Estos discursos responden también a un entorno y a las estrategias y recursos de los individuos que promueven y defienden determinados valores y visiones del

problemas públicos y entran en la agenda gubernamental, b) como el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas, c) como se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones, y d) como el discursos afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas.

²⁹ los fundamentos teóricos de este enfoque son dispersos: el análisis de los discursos tiene entre sus exponentes clásicos a autores como Gramsci y la hegemonía, Foucault y la genealogía, Habermas y la acción comunicativa; Bourdieu y el capital cultural, entre otros. No obstante, para propósitos de investigación empírica de ciencias sociales, destacan especialmente las aportaciones desde la sociología. En concreto, destaca el texto sobre la construcción social de la realidad de Berger y Luckman (1966) en el que sostienen que la interacción humana, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre las acciones de los demás, crea hábitos y roles recíprocos que, al volverse rutinas, se institucionalizan. En todo este proceso hay una creación colectiva de significados, que determinan nuestras percepciones sobre nosotros mismos, los otros y sobre la sociedad. El origen de estos discursos colectivos no se encuentra en los individuos ni en las estructuras, sino en la interacción entre ambas (una noción derivada de Giddens (1984), un autor citado repetidamente por autores constructivistas). En efecto, para el enfoque constructivista, el vínculo entre las acciones de los individuos y la forma en que la sociedad moldea dichas acciones es una relación de “constitución mutua” entre estructuras y agentes. La interacción entre individuos genera significados compartidos que, al mantenerse en el tiempo, se vuelven estructuras estables (que pueden tomar la forma de instituciones u organizaciones). A su vez, estas estructuras generan normas y expectativas respecto a cómo entender el mundo, que tipos de comportamiento son legítimos y que intereses e identidades son posibles (Klotz y Lynch, 2007:8). Dichas construcciones sociales no se crean y se mantienen por sí mismas; para ello es necesario que haya discursos que le den sentido y legitimidad en un momento dado.

mundo por medio de argumentos, categorías y conceptos que buscan persuadir; en otras palabras, cada discurso es reflejo de la suma de decisiones individuales y de las relaciones de poder en cada sociedad.³⁰. (Cejudo: 3)

Desde esta perspectiva, las *disputas políticas son, a final de cuentas, disputas por significados sociales*: “Se trata de políticos, grupos de interés y ciudadanos que sostienen significados sociales múltiples y cambiantes (...). La creación de significado es una dimensión crucial en las maniobras políticas por obtener ventajas: la construcción de creencias sobre eventos, políticas, líderes, problemas y crisis que racionalizan o desafían las desigualdades existentes”³¹. (Fischer, 2003: 55).

En políticas públicas, por tanto, el discurso incluye tanto las ideas que buscan transmitir que las políticas propuestas son sensatas y apropiadas, como el proceso interactivo de formulación y comunicación que sirve para generar y comunicar dichas ideas. Desde esta perspectiva, el discurso debe verse como _culturales y organizacionales y legales –que afectan la hechura de las políticas (Schmidt, 2002; Schmidt y Radaelli, 2004)³².

El enfoque gerencial. Este enfoque tiene sus antecedentes a los enfoques de políticas públicas racionales y que tienen a la base la conceptualización del Estado como un ente racionalizable y a la política como una actividad en la que se “*formulan políticas públicas*”. Durante los siglos XIX y XX se importaron métodos de las ciencias naturales que aportaron un marco para el estudio de la sociedad y la “*administración pública*”. Así se postularon metodologías para medir/evaluar el “*desempeño de organizaciones personas y políticas*”. A la base de esto, cualquier problema podía “*resolverse*” aplicando la razón y el

³⁰ Esto, desde luego, se separa de la visión habermasiana de “situación comunicativa ideal”, en la que los actores en condición de igualdad (reconocida por todos) establecen un diálogo basado exclusivamente en argumentos racionales (Habermas, 1981).

³¹ Pero el enfoque constructivista no solo explica esta concepción general del proceso de políticas, sino que también contribuye a comprender los procesos específicos que lo componen: la definición de problemas y la formación de la agenda pública, la toma de decisiones y su justificación, la implementación de dichas decisiones y, al final del ciclo, su evaluación. El análisis del discurso arroja luz sobre cada una de esas etapas de las políticas.

³² Esta combinación de elementos es la que explica algunas de las preguntas centrales del análisis de políticas públicas: ¿Por qué algunos problemas captan más atención que otros? ¿por qué más allá de sus méritos técnicos, ciertas políticas son más aceptables que otras? ¿por qué distintos actores interpretan las mismas decisiones de manera distinta? ¿por qué, frente a un mismo resultado de política, las evaluaciones que se hacen de ellas son generalmente diversas?.

conocimiento humano. Por lo tanto, se postuló por un Estado racional con una burocracia neutral y eficiente formulando políticas públicas.

El enfoque gerencial es tributario de esta concepción y se concentra en mejorar la eficacia y la economía del sector público a través de técnicas antes consideradas puramente adecuadas para el sector privado/lucrativo. Los orígenes de este marco de análisis son algo eclécticos y abrevan en diversas disciplinas, como los enfoques de administración científica, la economía, la psicología social y ocupacional, la contabilidad gerencial. El autor cuyo trabajo ha sido más influyente ha sido Peter Drucker, quien se le conoce por haber desarrollado la administración por objetivos (APO)

Un objetivo de una propuesta de estado manejado con un enfoque gerencial es construir una capacidad estatal para encarar la democratización, el desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. Según CLAD³³, en un estudio sobre la implementación de la Reforma Gerencial³⁴ mejorar la capacidad de gestión del Estado, incrementa la gobernabilidad democrática del sistema político y defiende su implementación en varios países de la región³⁵. (CLAD: 5)

Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se

³³ El CLAD es una organización multilateral ibero-americana, formada por 25 países-miembro, con sede en Caracas

³⁴ Entre éstos, ver el trabajo de Norman Flynn e Franz Strehl (1996), *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall, London. En esta obra, los autores comparan las reformas administrativas en siete países europeos (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemania, Austria y Suiza). A pesar de las diferencias políticas -ideológicas y en la concepción de algunas reformas, hay una línea común basada en el modelo gerencial.

También mediante un estudio comparativo, Donald Kettl muestra cómo está ocurriendo una “revolución global” en la Administración Pública, con varias medidas gerenciales que se repiten en diversas experiencias de reforma. Ver Kettl, Donald (1998), “A revolução global: reforma da administração do setor público”, en *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

³⁵ CLAD también sostiene que el modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática piramidal de administración, flexibilizando a gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público³⁶. Otra diferencia en el proceso decisorio entre el sector público y el sector privado es que el número de participantes es restringido, y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor en el sector privado y en el gobierno, la toma sus decisiones es de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio. Finalmente, la “legitimidad” de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática³⁷. (CLAD: 6).

Oszlak por su parte señala que la implementación de políticas públicas ha sido tradicionalmente considerada como la esfera propia de actividad de la administración pública o, más precisamente, del Poder Ejecutivo³⁸. (Oszlak: 2) marcando una dicotomía política-administración que ha subsistido en el tiempo bajo etiquetas tales como la *"interrelación entre roles políticos y administrativos"* o *"formulación versus implementación de políticas públicas"*. B. Guy Peters (1978), sostiene que la separación política-administración persiste porque *"permite al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de*

³⁶ Ciertamente, los políticos también se orientan por el deseo de ser reelectos y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos. Pero es la necesidad de tener que pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción de políticos y burócratas pasible de control público. Este control puede estar presente en los arreglos de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia directa o, como ha sucedido más recientemente, en la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas, formas típicas del modelo gerencial. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas.

³⁷ En suma, como bien ha sido afirmado, “el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial”, vale decir que puede ser. Según Gerald Caiden (1991), página 88. más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones. En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática.

³⁸ El origen de tal concepción puede remontarse hasta la clásica división tripartita de poderes, que Montesquieu elevó a una suerte de paradigma institucional del gobierno democrático. Un siglo más tarde, Frank Goodnow y Woodrow Wilson descartaron esta distinción formal, proponiendo su ahora también clásica dicotomía entre política y administración (...) Observaba Wilson (1887) que la “administración queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas”. Tal caracterización era concebible en un momento en que la “Administración Científica” emergía en un contexto de difundido patronazgo político e ineficiencia gubernamental, intentando responder a los desafíos de una era de extraordinaria innovación tecnológica

sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Los políticos y la ciudadanía varían así sus acciones como resultados de la aplicación de criterios racionales, legales o técnicos, a cuestiones de política pública”³⁹.

La necesidad de una reforma gerencial tiene a la base un subenfoco dentro del enfoque gerencial denominado Nueva Gestión Pública y que ha tenido no pocas resistencias en la región. El CLAD sostiene que *“existe la falsa creencia de que la reforma gerencial es una alternativa radical a la administración pública burocrática, que eso incluirá la abolición del servicio público, visto que, de hecho, esa es apenas una nueva forma de gerenciar el Estado que debe hacer al cuerpo gerencial de la administración pública más autónomo y más accountable (o a los altos dirigentes públicos más autónomos y mas accountable). Mientras la administración pública burocrática emergió en el siglo XIX bajo los regímenes liberales-autoritarios, en los que garantizar las reglas de la ley y la separación entre los patrimonios público y privado representaron los dos desafíos principales, la administración pública gerencial crece en países democráticos, donde las reglas de la ley están bien establecidas y en la cual el desafío es hacer la administración más eficiente y más accountable para la sociedad. Los cambios principales están en los mecanismos de accountability⁴⁰”*

³⁹ En esta misma línea de reflexión, podría sugerirse que la dicotomía sobrevive porque constituye un cómodo mecanismo de creación de "chivos expiatorios". Según el saber popular, las políticas públicas son -en su "formulación"- la expresión decantada y genuina del "interés general" de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales. En cambio de acuerdo con igualmente difundidos lugares comunes, la "implementación" de esas políticas tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal, que como todo el mundo sabe es el reino de la rutina, la ineficiencia y la corrupción. Por lo tanto, en la vinculación entre política y administración (o, alternativamente, entre la actividad de formulación y planificación de las políticas públicas y la actividad del aparato burocrático a cargo de su implementación) se tiende a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda. Para expresarlo caricaturescamente, el fracaso de las políticas puede así explicarse por una actitud casi conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuencia a "implementar" diligentemente objetivos y programas formulados por legisladores o técnicos bien inspirados, que manejan un instrumental y un conocimiento adecuados, pero que carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas

⁴⁰ Simon Zadek, lo define como el proceso de “lograr que sean responsables quienes tienen poder sobre las vidas de la gente y finalmente de una voz o canal de expresión de la gente sobre temas que repercuten en sus propias vidas”, mientras David Bonbright dice que “la rendición de cuentas es una parte esencial del proceso de democratización, del proceso de crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado y con menos poder puede retar y reconfigurar las dinámicas del poder social”.

En política y en las democracias representativas, la rendición de cuentas asegura la legitimidad del poder público, por lo mismo en algunos países es parte de la agenda del debate público.

En Gran Bretaña, por ejemplo, la rendición de cuentas desde 1995 es un principio de la vida pública: "Los titulares de cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones al público y deben someterse

Este modelo gerencial aplicado a la administración pública ha tenido en Michael Barzelay como teórico de la escuela de Nueva Gestión Pública a uno de sus referentes más importantes. Según este autor, trata de romper el paradigma burocrático weberiano cambiándolo por un enfoque organizacional de gobierno orientado al cliente.

González Tlazola quien realizó un estudio sobre el pensamiento de Barzelay sostiene que su propuesta gerencial debe complementarse con procesos de participación ciudadana que se reflejen en un modelo de nueva gobernanza y la construcción de espacios públicos⁴¹. Algunos de los elementos de este paradigma burocrático es contar con un marco jurídico que permita el estricto cumplimiento de funciones, metas y objetivos sociales del servicio público y así eliminar el tráfico de influencias. Bajo estas premisas, la ley es la que establecería los mecanismos de permanencia en el cargo y la reorganización de la estructura burocrática para delimitar, dividir y diferenciar las funciones de cada grupo de trabajo⁴². (González; 4)

a cualquier control adecuado de su oficina". Más desarrollo de este principio en *Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life* (1995)

⁴¹ De acuerdo con Barzelay (1998), el quehacer burocrático transcurrió durante el siglo pasado por dos momentos: uno durante el Estado benefactor y otro con la nueva gerencia pública. En el primero, la burocracia creció en tamaño y en funciones con la finalidad de tener una amplia injerencia en los asuntos públicos, y así responder a las necesidades sociales. Al tener controlada a la economía, el crecimiento organizacional fue descontrolado y sin una planeación que permitiera a los servidores públicos ser aptos para atender eficazmente los nuevos retos socioeconómicos.

Ante este panorama, la implementación de la nueva gerencia pública era prácticamente inevitable, porque pregona como recurso el perfeccionamiento de los sistemas fiscales, es decir, mayor rendimiento y responsabilidad en la función financiera para que el gasto presupuestal no exhibiera excesos en las erogaciones, lo cual incluía la reducción de la burocracia con la eliminación de algunas paraestatales.

De manera adicional, está el problema del abuso del poder y el exceso de facultades que los funcionarios públicos de alta jerarquía ejercían dentro de las estructuras burocráticas.

Una de ellas es la designación de puestos, donde la confianza y no la preparación era el requisito para obtener un puesto, lo cual causaba únicamente lealtad al jefe inmediato y no a la institución, transformándose en una falla estructural porque el servicio público se plagó de personas incapaces para llevar a cabo los procesos gubernamentales, es decir, no existían grupos diferenciados ni especializados en un proceso de desarrollo organizacional ni operacional.

⁴² Al respecto, Barzelay (1998) señala que las organizaciones públicas deben estar constituidas por tres grupos diferenciados e interconectados para lograr resultados: la cúpula jerárquica, las dependencias de staff y las dependencias operativas. La primera está integrada por los altos mandos y el titular del Poder Ejecutivo, que son electos popularmente, toman las decisiones y planifican estrategias y políticas para

La nueva gerencia pública postulada por Barzelay propone *“transferir técnicas del mercado al quehacer gubernamental, lo que significa visualizar al gobierno como una empresa en la que los servicios se ofertan en función de un mercado, y donde los ciudadanos ahora se entienden también como clientes que demandan los servicios que el gobierno ofrece. Como clientes los ciudadanos pueden quejarse de los malos servicios y ayudar para que éstos mejoren. En otras palabras, el cliente está más involucrado en los procesos y no sólo es un mero receptor que no tiene la posibilidad de solicitar calidad en el servicio. El gobierno, al ser considerado como una empresa, debe ser manejado por gerentes que maximicen los resultados y transforman instituciones ineficientes en otras que superen la crisis fiscal”*. (González: 5)

Peters (2005) y León (2008) complementan la idea de Barzelay agregándoles dos nuevos elementos vinculados a la participación ciudadana; el primero con el concepto de gobernanza y el segundo con el de creación de espacios públicos. Según Peters, la nueva gerencia pública, *promueve una relación entre el ciudadano/cliente con el gobierno. El resultado de esta relación es la participación de los ciudadanos en la formulación de políticas, ya que la nueva gerencia pública busca establecerla sólidamente para que los usuarios como receptores de los servicios, puedan inmiscuirse en los procesos para su desarrollo*. El requisito para que esta relación funcione es la apertura del gobierno y la organización de la sociedad para lograr finalmente la gobernanza⁴³. Por su parte León, señala que la participación *sólo es posible en tanto los ciudadanos estén organizados, y para que esto suceda es necesario que el gobierno proporcione información transparente y oportuna sobre sus actividades, como*

lograr niveles satisfactorios de bienestar. La dependencia staff es el segundo grupo en jerarquía, y su principal función es servir de puente entre la cúpula y las unidades operativas, que cuando están determinadas las políticas, este grupo se encarga de establecer las líneas de acción y programas operativos para ejecutarlas. Por último, las dependencias operativas rinden informes sobre los avances a la cúpula jerárquica, organizan su trabajo y son controladas por las unidades staff.

Es una dinámica que recorre toda la estructura jerárquica: desde arriba vendría la planeación, los lineamientos y las órdenes que tendrían que pasar por toda la organización hasta llegar a las unidades operacionales para poder materializarlas, y de vuelta desde la base, donde se recoge información que sube hasta la cúpula para llevar a cabo un ejercicio de evaluación y retroalimentación, como base para la toma de nuevas decisiones.

⁴³ González señala que el gobierno debe manejarse en una política de apertura, esto es, permitir que los ciudadanos participen en sus actividades, que conozcan los procesos para que unidos al gobierno decidan las metas y los objetivos a los que se quiere llegar. Por lo tanto, la administración pública debe de incluir a la ciudadanía en esta práctica también conocida como la gestión de proximidad o ventanilla cercana. En la región tenemos algunas experiencias como el presupuesto participativo y otros.

*parte de la rendición de cuentas. Solamente con población informada se podrá tener injerencia en las políticas*⁴⁴. (González: 11)

Asimismo, la pérdida de la credibilidad en el sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. El objetivo de esta forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado.

Según García Sánchez, la teoría de la nueva gestión pública tiene sus pilares teóricos en la teoría de la elección pública en el extremo de incrementar la eficacia y evitar las ineficiencias de la burocracia y lo realice de manera eficiente y eficaz con la introducción de mecanismos de mercado; la teoría de los costes de transacción en el extremo referido a que la administración pública debe incorporar condiciones similares a los del mercado como mecanismos de control cuando aseguren el mantenimiento equilibrado de los costes de transacción con los intereses que todos los artífices de procesos sociales y colectivos merecen; el neotaylorismo, en el extremo referido a la transformación de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras en su eficacia, eficiencia, adaptabilidad, capacidad de innovar que se logran cambiando su propósito, su responsabilidad, su estructura de poder y cultura; la teoría de la agencia⁴⁵, en el extremo que la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información que este último posea. (García Sánchez: 38).

En conclusión, García Sánchez resume la nueva gestión pública como la disciplina que persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para

⁴⁴ En resumen, si los ciudadanos participan, los gobernantes elegidos estarán en concordancia con las necesidades de la propia población y estará legitimado el gobierno. La confianza es la consecuencia de un gobierno que proporciona resultados positivos a los ciudadanos. A esto Peters (2005) llama estructura gobernanza y León (2008) coordinación administrativa.

⁴⁵ Se entiende por Teoría de la Agencia a cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea. En el ámbito público tenemos como principal: 1) electorado (a través de procesos de elecciones y controles parlamentarios) 2) Los consumidores de los servicios públicos 3) Los políticos del gobierno central en el poder.

que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. (García Sánchez: 43)

2.2 BASES TEÓRICAS

Como se ha señalado las políticas públicas responden a la política, en el sentido de las relaciones de poder que se establece entre el Estado, los políticos y la ciudadanía en un conjunto diverso de expresiones; y en ésta, la política, subyace asimismo, un conjunto de teorías y enfoques políticos que la definen.

Servirán al propósito del presente estudio definir el tipo de democracia que tenemos en el Perú, así como, cuáles han sido las teorías políticas prevalecientes en la formulación e implementación de las políticas indígenas; y de igual modo, el examen de un conjunto de variables intervinientes como la cultura e identidad que contextualiza esta tesis es necesaria.

Así tenemos que existe una relación entre democracia y cultura. Comúnmente, las democracias consolidadas sintonizan mejor con una sociedad culturalmente homogénea que con una culturalmente heterogénea. A *contrariun sensu*, las democracias precarias deberían sintonizar mejor con sociedades culturalmente heterogéneas que con las homogéneas. En sentido estricto no debería ser así, pues una sociedad heterogénea puede ser el resultado de un escaso o ausente trabajo estatal por cohesionar a la sociedad en torno a valores comunes o a una muy fuerte identidad cultural que fuerzan un arreglo social de corte pluralista, algunos ejemplos pueden ser Bolivia y en menor medida Ecuador donde se usan categorías como pluricultural y plurinacional en sus respectivas constituciones.

En las siguientes secciones tendremos una discusión acerca de 1) La pertinencia de ubicar las políticas indígenas en el marco teórico pluralista y sus derivaciones el *multiculturalismo* y el *interculturalismo*; y asimismo, 2) Discutiremos la relación entre políticas indígenas y el factor etnicidad que nos permitirán definir el ámbito y el objeto de estudio de las políticas indígenas; y finalmente, 3) Discutiremos la relación entre burocracia, reforma del Estado y políticas indígenas.

2.2.1 DEMOCRACIA, PLURALISMO, MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALIDAD

Siguiendo a García Jurado: “*La democracia y el pluralismo llevan implícito un principio de conflicto; porque la primera pondera positivamente los valores de la convivencia política en la homogeneidad y el segundo los de la heterogeneidad*”. En América Latina, donde pocos Estados pueden considerarse culturalmente homogéneos sino más bien heterogéneos, el pluralismo cultural no ostenta el grado prescriptivo que tiene el

pluralismo político y social. (García Jurado: 46). Una primera conclusión, es que existe una correlación positiva entre heterogeneidad y pluralismo cultural *“mientras más heterogénea es una sociedad, más importancia adquiere el pluralismo cultural, y a la inversa, en tanto más homogénea es una sociedad, el pluralismo cultural es menos necesario debido a que el pluralismo cultural implica la existencia de una sociedad heterogénea, de una sociedad plural y, en ciertos casos, incluso de una sociedad fragmentada”*. (García Jurado: 147). Una segunda conclusión, es que el pluralismo cultural es útil en la resolución del conflicto étnico implícito, esto es, *“cuando una sociedad culturalmente heterogénea tiene problemas serios de integración y convivencia se le aplican conceptos como el de Estado multinacional o sociedad multiétnica, pero cuando estos conflictos son tenues o controlables, entonces se habla de pluralismo cultural”*.

Como es de apreciar, el pluralismo cultural es preeminente en el tema indígena, al punto que ha devenido en una expresión teórica denominada multiculturalismo, cuyo objetivo es proponer alternativas para resolver los problemas de justicia social y política de las sociedades multiétnicas. En ese orden de ideas, propone que el Estado y la ley reconozcan la diferencia y le otorguen derechos diferenciados a estos grupos con el fin de proteger su identidad y existencia.

Por otro lado, conceptos como multicultural o pluricultural son configuraciones posibles del pluralismo. Sartori señala que: *“Pluralismo y multiculturalismo no son en sí mismas nociones antitéticas, nociones enemigas. Si el multiculturalismo se entiende como una situación de hecho, como una expresión que simplemente registra la existencia de una multiplicidad de culturas (con una multiplicidad de significados a precisar), no plantea problemas a una concepción pluralista del mundo, sería sólo una de las posibles configuraciones históricas del pluralismo. En cambio, si el multiculturalismo se considera como un valor, y un valor prioritario, entonces el discurso cambia y surge el problema. Porque en este caso pluralismo y multiculturalismo de pronto entran en rumbo de colisión”*. Este aporte conceptual de Sartori clarifica el uso que se da en la academia al término pluralismo pero la realidad es que su uso más frecuente tiene una connotación de tipo valorativo debido a situaciones concretas en la vida social y por lo tanto algo está más alejado del pluralismo clásico⁴⁶.

Es así que el multiculturalismo como valor representa un desafío para el Estado liberal porque según los liberales se pretenden establecer diferencias o categorizar ciudadanos que contravienen los principios del Estado liberal. García Jurado expresa que *“para los liberales, el pluralismo es sólo un medio para reconocer la diferencia cultural ya*

⁴⁶ Adela Cortina señala la necesidad de encarar el desafío que constituye la configuración de una sociedad plural. Pone como ejemplo, que si por "diversidad cultural" se entendiera sólo diversidad de costumbres (comida, vestido, entretenimiento), acomodar las diferencias culturales, aunque llevara tiempo hacerlo, no sería más difícil que acomodar cualquier otro tipo de diferencia grupal.

existente, respetando a los grupos ya establecidos, pero no debe ser nunca un medio para producir deliberadamente la diversidad. El pluralismo debe tratar de acercar y fundir a los diferentes grupos culturales en una convivencia cívica respetuosa, por lo que acusan al multiculturalismo de atentar contra este propósito, de fomentar el encono y la desunión. Así, como puede verse, los principios de la justicia liberal y la justicia multicultural albergan un conflicto de difícil resolución. (García Jurado: 148).

Adela Cortina discrepa de la primera definición aportada por Sartori porque considera que los problemas más profundos se plantean cuando las discrepancias entre las culturas alcanzan a cuestiones de justicia, y se pregunta por las propuestas más adecuadas para organizar comunidades multiculturales de forma éticamente deseable y políticamente viable. (Cortina: 13). Cortina clasifica las posibilidades y señala que el desafío de las sociedades multiculturales puede ser abordado de tres maneras posibles:

1.-El liberalismo multicultural de Kymlicka. Para resolver equitativamente las cuestiones multiculturales una teoría liberal debe complementar los derechos humanos individuales con derechos de los grupos, porque existen diferencias culturales que no pueden mantenerse y transmitirse contando sólo con la protección de los derechos civiles y políticos individuales. Los derechos de los grupos entonces funcionan como "protecciones externas" para los grupos étnicos, porque les permiten limitar el poder de la sociedad más amplia, impedir que las instituciones del grupo se vean atropelladas por las decisiones de la mayoría. Las protecciones externas son, pues, intergrupales (Kymlicka, 1996)⁴⁷. (Cortina: 13)

2.- El liberalismo "intolerante por temeroso", por desgracia muy difundida en Europa y expresada por Sartori, se asusta ante la entrada de inmigrantes con diferentes culturas, convencidos del valor de su cultura (sobre todo musulmanes). Por supuesto, estas advertencias se hacen sólo frente al inmigrante pobre, frente al que los medios de

⁴⁷ Cortina señala que una teoría liberal debe igualmente explicar que los derechos colectivos tienen límites, sobre todo dos: un grupo no puede valerse de sus derechos para dominar a otro, ni tampoco para oprimir a sus propios miembros. En este segundo caso hablamos de que los grupos no pueden utilizar sus derechos como "restricciones internas", es decir, para limitar la libertad de sus miembros a cuestionarse y revisar las autoridades y las prácticas tradicionales. Es preciso asegurar igualdad entre los grupos, y libertad e igualdad en los grupos. El gran problema consiste entonces en aclarar qué hace el liberalismo con grupos étnicos que privan de libertad a sus miembros, si es preciso tolerar a los grupos y permitir que priven a sus miembros de autonomía. Para responder a esta cuestión se perfilan dos modelos de Ciudadanía Intercultural: un liberalismo ilustrado, comprensivo o kantiano, que tiene a la autonomía por clave del mundo liberal, y un liberalismo de la Reforma, político, rawlsiano, que teme que la autonomía socave la adhesión a las instituciones liberales de quienes no la valoran. Ante ambos modelos Kymlicka reconoce que la tolerancia religiosa nació para defender la autonomía y, por tanto, no son admisibles las restricciones internas. Sin embargo, tal vez el pragmatismo le aconseja afirmar que no es lo mismo identificar una teoría defendible de los derechos de los grupos que imponerla. Más vale - afirma - que los liberales se acostumbren a convivir en sus países con grupos iliberales (por ejemplo, el Pueblo indio), como hacen con grupos iliberales de otros países.

comunicación presentan como un peligro, como fuente supuesta de delincuencia, competencia laboral e intransigencia cultural⁴⁸.

3) Un liberalismo radical que entienda que la autonomía de las personas es irrenunciable, que deben elegir su propia vida y, por tanto, las restricciones internas son intolerables. Los miembros de los diversos grupos culturales deben poder conocer ofertas diversas, ponderar cuáles son las que prefieren y elegir libremente, de modo que el grupo no restrinja su libertad. Porque bien puede ocurrir que quienes estén interesados en mantener las diferencias culturales sean los patriarcas y los líderes, más que los miembros. Sólo teniendo posibilidad de elegir es posible averiguar si una mujer prefiere aceptar el marido que otros le procuran, no trabajar fuera del hogar, vivir pendiente del varón. De ahí que no se pueda permitir en modo alguno que los grupos culturales coarten la libertad de sus miembros, de lo que sólo se beneficiarían los poderosos⁴⁹.

Finalmente, en este orden de ideas es de primerísima importancia dos productos derivados y complementarios entre sí, del pluralismo cultural que marcan la pauta en América Latina: La ciudadanía cultural y el enfoque intercultural que se encuentra instalado

⁴⁸ Cortina señala que frente a estas expresiones en realidad de aporofobia, de rechazo del pobre, del que no tiene nada que ofrecer a cambio, más justo y eficaz sería que quienes, desde una cultura occidental, están convencidos del valor de la autonomía y los derechos humanos, traten de reforzar tales convicciones entre ellos con palabras y con hechos, en vez de insistir en que hay que debilitar los valores. Si lo hicieran así, se percatarían de que lo que urge es resolver el problema de la miseria, integrar a los que huyen de ella, dialogar con su cultura y hacer creíble con la acción que el respeto a los derechos humanos es un buen programa ético-político.

⁴⁹ Cortina expresa que el diálogo intercultural es imprescindible, un diálogo que descansa en dos supuestos al menos: importa respetar las culturas porque los individuos se identifican y estiman desde ellas y no se puede renunciar a priori a la riqueza que una cultura pueda aportar, pero a la vez ese respeto tiene que llevar a un diálogo desde el que los ciudadanos puedan discernir qué valores y costumbres merece la pena reforzar y cuáles debilitar. Se suele hablar del fenómeno multicultural como si las culturas estuvieran separadas entre sí y fueran estáticas, como si cada una de ellas fuera homogénea, como si a la hora de organizar la convivencia entre ellas no hubiera que contar con que evolucionan, se han hecho históricamente en diálogo mutuo, han aprendido unas de otras, y son dinámicas. Y cabe suponer que en el futuro, no sólo ocurrirá lo mismo, sino todavía más, teniendo en cuenta el mayor contacto que existe entre las culturas en el nivel local y global. Lo realista es, pues, suponer que la convivencia de personas con distintas culturas propiciará cada vez más el diálogo y el aprendizaje mutuo, habida cuenta además de que cada uno de nosotros es intercultural. Este diálogo no tiene que ser sólo cosa de los líderes culturales, sino que empieza en las escuelas, los barrios, los lugares de trabajo. Mientras existan guetos, mientras la vida cotidiana no sea en realidad intercultural, seguirá pareciendo que hay un abismo entre las culturas. Cuando en realidad existe una gran sintonía entre ellas si no se interpretan desde la miseria, el desprecio y la prevención. Hacer intercultural la vida cotidiana es asegurar que cada cultura dará lo mejor de ella, por eso la integración en la ciudadanía ha de hacerse desde el diálogo intercultural de la vida diaria.

oficialmente en el enfoque de políticas públicas por etapas y apropiado por los hacedores de políticas indígenas⁵⁰.

La ciudadanía intercultural es una configuración local de la ciudadanía multicultural, que refiere a la necesidad de adquirir competencias «*interculturales*» para ejercer plenamente los derechos que la Constitución les otorga a los miembros de las minorías étnicas, como un mecanismo para insertarse adecuada y competentemente en el «cultura dominante». (Del Cairo: 113)

El enfoque intercultural promueve el intercambio y relaciones interpersonales y colectivas y busca erradicar las inequidades sin suprimir las diferencias ni las identidades culturales. Asimismo, impulsa: realizar acciones tendientes a: 1) Reconocer las posibilidades y riquezas de la diversidad, 2) Respetar nuestras particularidades, 3) Luchar contra la discriminación y 4) Acercar a las culturas.⁵¹

El órgano rector de políticas indígenas en el Perú es el Viceministerio de Interculturalidad y de él dependen la Dirección General de Ciudadanía Intercultural (con la Dirección de políticas indígenas en su interior) y la Dirección General de Derechos de Pueblos Indígenas. Estos hallazgos en la institucionalidad indígena, al que agregaremos la Dirección de EIB en MINEDU y a la Oficina de Salud Intercultural en el MINSA, muestran una institucionalidad estatal autodefinida como pluralista, esta autodefinición de la institucionalidad estatal indígena tendrá consecuencias en las políticas indígenas? Tendrá el efecto de “*empapar*”⁵² al resto del Estado? Creemos que el Estado ha decidido marchar por otro camino contradiciendo esta vocación.

Iniciaremos indagando el asunto de la ciudadanía en el Perú. Este concepto es usado también oficialmente por el órgano rector (tenemos una “*dirección de ciudadanía intercultural*”) y constatamos que el liberalismo tiene un conjunto de definiciones que provienen de las diversas formas de entender el propio liberalismo. Para el liberalismo clásico, *la ciudadanía se entiende esencialmente a partir de la entrega de derechos a los individuos, los que son concebidos como “triumfos” de los ciudadanos sobre el Estado* (Dworkin, 1993 citado por Pacheco) o también puede ser expresado como “*el reconocimiento del status previo del individuo respecto del Estado y la sociedad, por lo que el bienestar general no puede pretenderse razón suficiente para violarlos*” (Bárcena,

⁵⁰ En la literatura conocidos como policy-makers. Veremos más adelante como es que la Institucionalidad indígena peruana tiene dependencia públicas con esta orientación; así por ejemplo, la Dirección de Políticas Indígenas el Perú es una repartición pública que depende de la Dirección de Ciudadanía Multicultural que a su vez depende del Viceministerio de Interculturalidad en el Ministerio de Cultura.

⁵¹ Estas ideas han sido preparadas por Gustavo Zambrano en un ppt denominado enfoque intercultural.

⁵² Es un verbo usado por Alza y Zambrano

1997: 83 citado por Pacheco). Y para el neoliberalismo, la ciudadanía concibe “*un sujeto racional movido sólo por sus intereses y preferencias, con un mercado que permea lo social, y una sociedad que, como resultado de ambos procesos – autonomía ontológica del individuo y preponderancia del mercado- , marcharía naturalmente hacia el progreso, la libertad y la armonía social*” (Salvat, 2002 citado por Pacheco). A su turno, el comunitarismo cree que “*los vínculos sociales determinan a las personas y que la forma de entender la conducta humana es referirla a sus contextos sociales, culturales e históricos*”. Esta perspectiva proviene de la tradición democrática republicana, que exige “*formar a los ciudadanos al interior de un determinado bagaje de ideas, actitudes y virtudes cívicas que los habiliten para participar efectivamente en los asuntos públicos. Dentro de esta visión, la formación ciudadana debe tender a reforzar los lazos dentro de una determinada comunidad*”. (Pacheco: 18)

El concepto ciudadanía multicultural es una síntesis de este debate entre liberales y comunitaristas, y puede simplificarse como una teoría del pensamiento político que prioriza los derechos humanos y la búsqueda del bien común con una referencia en su comunidad. Según, Domingo⁵³ “*desde 1971 en que apareció la Teoría de la Justicia, las tradiciones anglosajonas y continentales se han fundido en una única tradición común. Esta tradición de pensamiento político puede ser analizada desde diversos ángulos; uno de ellos es el que aparece directamente relacionado con la obra de John Rawls y ha sido descrito como la controversia entre liberalismo y comunitarismo*”. Como vimos en la sección correspondiente el proyecto de ciudadanía multicultural es también tributario de las teorías pluralistas de las ciencias políticas.

Pero cuando se trata de pueblos indígenas debemos considerar si este concepto de ciudadanía calza o no con las reglas prescritas por los Estados Democráticos Liberales. Bobbio señala que las reglas de la democracia están diseñadas para las mayorías. Los derechos de minoría que pueden ser aplicables a minorías raciales, étnicas, de clase, religiosas, lingüísticas o sexuales son de reciente data y están expresadas en normas internacionales (Convenio 169 de la OIT, Resolución 47/135 Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías) y normas nacionales (Constitución Política, Ley de Consulta Previa, etc.). Bobbio describe dos situaciones respecto de las precitadas reglas: la mayoría y la unanimidad funcionan en sociedades homogéneas. Mismas reglas de difícil aplicación a las minorías en sociedades no homogéneas y étnicamente diversas, como es el caso del Perú.

⁵³ Las teorías políticas que explican las políticas en materia indígena en el Perú ciudadanía intercultural y pluralismo político el desafío de convivir con la diferencia Agustín Domingo Universidad de Valencia, España

Ahora bien, sobre el extremo del interculturalismo o multiculturalismo, sería interesante las motivaciones de los funcionarios expresada en algún documento oficial; sin embargo de la revisión de las normas que inspiraron la vigente institucionalidad indígena no encontramos referencias claras respecto de adoptar políticas interculturales o multiculturales en materia indígena⁵⁴. Entonces, una interrogante que se presenta es que implicancia real puede tener una Dirección de Ciudadanía Intercultural sobre las políticas indígenas en Perú entre otras estructuras estatales con similar denominación. A este respecto, habría que realizar algunas precisiones sobre el significado de algunos conceptos que son usados con frecuencia irreflexivamente. Cortina, por ejemplo, afirma que por "multiculturalismo" debe entenderse el conjunto de fenómenos sociales que resultan de la difícil convivencia en un mismo espacio social de personas que se identifican con culturas diversas. Haciendo un recuento histórico Cortina muestra los derroteros que se han seguido en relación a políticas de grupos culturales minoritarios en el mundo: *“la eliminación (por genocidio o por destierro), la segregación (que supone segregación física, discriminación económica, carencia de derechos políticos), la asimilación de las culturas relegadas a la dominante, o la integración, es decir, el reconocimiento de que los diversos grupos tienen derecho a mantener sus diferencias culturales participando de la vida común”*. (Cortina: 9). Este último procedimiento fue bautizado por las autoridades gubernamentales de Canadá desde 1970 como “multiculturalismo”. Así, según esta teoría en el contexto de los Estados nacionales el problema multicultural exige definir la categoría de ciudadanía multicultural. (Cortina: 8).

Entonces el multiculturalismo es una forma de hacer políticas frente al desafío del pluralismo cultural (entendido como característica de una sociedad, un estado de cosas, una realidad). En su estudio Cortina describe dos formas⁵⁵ de encarar el reto del pluralismo cultural en las naciones: 1) el liberalismo multicultural de Kymlicka *“que consiste en complementar la teoría liberal de derechos humanos individuales añadiéndoles derechos colectivos en la idea que estos últimos funcionan como protecciones externas que limiten el poder de las mayorías”*. Cortina, observa un problema en la sobrevaloración de los derechos colectivos y propone límites sobre los mismos (restricciones internas) a fin que se mal usen para dominar a otros grupos o dominar a sus propios miembros y 2) el liberalismo radical intercultural propuesto por la

⁵⁴ Hemos revisado el DECRETO SUPREMO Nº 001-2011-MC que Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura derogado por Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo Nº 005-2013-MC y el DECRETO SUPREMO Nº 005-2013-MC que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura y la Ley Nº 29565 que creó el Ministerio de Cultura no tienen en sus respectivas exposiciones de motivos ninguna justificación del interculturalismo.

⁵⁵ Cortina en realidad propone tres formas pero decidimos desechar uno de ellos por considerarlo irrelevante para el estudio. La autora lo denomina “liberalismo intolerante por temeroso” y describe la actitud de los Estados europeos frente a la pobreza y principalmente a la pobreza que proviene de las migraciones.

propia Cortina que básicamente suscribe los postulados del liberalismo multicultural de Kymlicka preservando la autonomía de las personas. A la base de esta propuesta plantea el dialogo intercultural (Cortina: 14)

Siguiendo a Will Kymlicka (1997) y su concepto de ciudadanía, este señala que ésta puede ser pasiva cuando no exige actividad y obligación alguna para conseguir el reconocimiento y existe una cultura de la dependencia donde los ciudadanos son clientes de la tutela burocrática. La crítica a la ciudadanía pasiva se realizó desde la derecha ideológica en contra del Estado de bienestar. Domingo señala que: *“El bienestar de todos se construía sobre la responsabilidad y participación desigual de unos pocos. En realidad, el Estado social de la post-guerra se había transformado en un Estado de bienestar sin haber sido antes un Estado de justicia (...) Al no ser un ‘Estado de justicia’, el estado de bienestar no consiguió plantear la ciudadanía en clave a responsabilidad, por lo que se hace necesario pensar de nuevo una ciudadanía que concilie derechos y responsabilidades”*. (Domingo: 122). Esto plantea la necesidad según Kymlicka de integrar a su definición de ciudadanía la idea de una ciudadanía activa.

Ahora considero importante explicar el tránsito de “multiculturalidad” a “interculturalidad”. Según Bartolomé Pina, (2001, 76) citado por Vargas Peña (2010), *“la multiculturalidad hace referencia a un concepto que cualifica a ciertos fenómenos sociales o educativos contrapuesto al término interculturalidad, para dotarle al segundo de una mayor fuerza positiva a la hora de caracterizar el fenómeno”*. Aunque ambos términos van referidos a la diversidad cultural, Vargas Peña explica la diferencia señalando que *“el primero se refiere a una situación de hecho (las sociedades son multiculturales), mientras que el segundo presupone intencionalidad de comunicación e integración entre individuos de culturas diferentes.”*

En su exposición Vargas Peña establece como divergencia entre perspectiva multicultural e intercultural; en que la primera *“acepta la diversidad como un dato de la realidad sin incluir aspectos de interacción e intercambio cultural, lo cual se traduce en el tratamiento de las diferencias, que justifica la defensa a ultranza de lo distinto en detrimento de todo aquello que nos une y que compartimos con toda la especie humana (elementos transculturales)”*; respecto de la segunda perspectiva intercultural, *“dimensiona la comunicación y el diálogo intercultural y prioriza la búsqueda de lo común y de acciones cooperativas buscando elementos transversales que hagan posible el diálogo entre culturas y la comprensión a partir de la identificación con el otro*. La perspectiva intercultural según Vargas Peña no excluye la construcción indentitaria, reconoce su carácter permanente y su redefinición constante a la luz de las aportaciones de los otros, que solo es posible en un contexto de dialogo intercultural.

Cuando Norma Fuller expresa sus cortapisas acerca del proyecto intercultural señala que éste atraviesa por una disyuntiva, si prioriza políticas igualitarias o inclusivas (obsérvese las implicancias que puede tener esta elección en la lógica de universalización de las políticas

sociales), o, corregir la discriminación cultural que afecta y anula sus tradiciones subordinándola a los principios y regulaciones de las culturas hegemónicas (esta otra decisión enfatiza el reconocimiento según Fuller o el derecho a la diferencia). A priori se puede decir que es más sencillo apostar por una suerte de híbrido pero esto no es tan sencillo de hacer en la gestión pública. Fuller insiste en definir el dilema: equidad o reconocimiento. Según Fuller si se privilegia el *derecho a la equidad, esto es, privilegiar las políticas sociales que buscan integrar a todos los pueblos naciones y grupos étnicos dentro de los patrones de desarrollo económico y social del conjunto corremos el riesgo de ignorar que los grupos culturales que padecieron de una subordinación específica en base a sus rasgos culturales escondiendo debajo de factores socio económicos (universalizantes) la causa de su actual situación de pérdida cultural*⁵⁶. Por otro lado, “*una aplicación estricta del derecho a la diferencia nos conduciría a tratar a los grupos étnicos, culturas y pueblos originarios como categorías aparte*⁵⁷.” (Fuller: 3). En nuestra opinión las explicaciones de Vargas Peña son suficientes para responder el dilema planteado por Fuller, únicamente agregaremos que la perspectiva intercultural puede ser más útil para desarrollar políticas de cohesión social que pueden bien incluir a las políticas sociales u otras de universalización que se orienten hacia la equidad. Esto no debe interpretarse como una contradicción con una buena focalización de los pueblos indígenas y atención de sus demandas. Por ejemplo, a través de políticas sociales emprendidas por el MIDIS como el SIFHO.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta en este marco es la implicancia teórica y práctica de la dimensión de “lo colectivo”. Los principales cuestionamientos a los derechos colectivos, ergo derechos a tierras o territorios, provinieron del propio Estado el año 2008 en el gobierno de García Pérez como veremos en el capítulo correspondiente. Sin embargo, nos interesa en esta sección el sustento teórico que tenía a la base, políticas públicas y un discurso desde la eficiencia económica. Estos grupos minoritarios tenían en propiedad recursos de todos los peruanos que no usaban o usaban ineficientemente, y por lo tanto, constituían un obstáculo para el desarrollo nacional.

En el análisis económico este conflicto entre los intereses individuales y el interés colectivo en lo que se ha dado en llamar el «dilema del prisionero» (Albert Tucker, 1950 citado por Fuentes Castro⁵⁸), del que la teoría de juegos propone dos interpretaciones

⁵⁶ Fuller también afirma que una política intercultural no se dirige únicamente a corregir problemas económicos sino que busca ir más lejos y recuperar la capacidad de todas las culturas de producir verdades a fin de romper irreversiblemente con las concepciones monoculturales y excluyentes (...) que enfatice el derecho al reconocimiento de las diferencias culturales”;

⁵⁷ En opinión de Fuller se corre el riesgo de repetir la falacia que los condena a desaparecer de la esfera pública y por lo tanto considera un error sostener un estatuto jurídico diferente debido a sus diferencias. En esa lógica, privilegiar el derecho al reconocimiento de las diferencias culturales es ignorar que, estas minorías tienen entrecruzadas otras determinaciones sociales tales como la clase, la región, etc.

⁵⁸ Derechos colectivos a las tierras/ territorios. La sobreexplotación de lo colectivo y la solución del único propietario. Daniel Fuentes Castro. Universidad de Vigo

simétricas⁵⁹: la que hace referencia a la financiación de bienes públicos y la que trata de la gestión de recursos en común. La segunda de estas interpretaciones referida a la sobreexplotación de los recursos naturales (*“tragedia de los comunes”*) pudo ser invocada por los funcionarios gubernamentales que estuvieron detrás de la dación del marco normativo del 2008 que puso en cuestión los derechos colectivos de los pueblos indígenas; sin embargo, se esgrimió el argumento de la eficiencia económica como excusa para proponer políticas expropiatorias.

Interesa este tema porque muestra un momento de tensión entre un Estado muy activo proponiendo políticas que afectaban, bien o mal, a los pueblos indígenas; y de otro lado, a los pueblos indígenas a la defensiva con apoyo y sustento de ONGs resultando de esta pulsación una mutua neutralización con estos resultados: mesas de trabajos sobre cuyo seguimiento daremos cuenta en las siguientes secciones y un debate inconcluso acerca del modelo de desarrollo más adecuado para los pueblos indígenas y para la gestión de los derechos sobre las tierras y territorios. Igual este incipiente debate es importante porque confrontan el discurso estatal contra el indígena. Como ejemplo, en el discurso en el asunto del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales ambos apuntan hacia el desarrollo sostenible, entonces, ¿qué no está funcionando? Creemos que en el fondo del asunto existe un tema de discusión acerca del poder⁶⁰.

Y es que el discurso indígena *“cuestiona el orden a nivel social y de las estructuras políticas convirtiendo al indígena en actor político con una agenda que choca irremediabilmente con un modelo histórico asentado y sobre el cual las estructuras – como el Estado- han venido funcionando”*. En este contexto, la multiculturalidad e interculturalidad aceptados incluso como marco para la acción estatal pueden ser también un marco adecuado para ventilar estas diferencias en la distribución del poder y orientar las reformas, políticas y proyectos indígenas hacia la cohesión social. (Alza y Zambrano: 47)

⁵⁹ En el primer caso los individuos tratan de beneficiarse de un servicio público evitando participar en su financiación y delegando esta responsabilidad en los demás actores. A este comportamiento, paradigmático del fraude fiscal, se le conoce como de «polizón» (Mancur Olson, 1965). En la segunda interpretación del dilema del prisionero se hace referencia explícita a la tendencia de los individuos a sobreexplotar con fines personales los recursos comunes en detrimento de la colectividad. Este fenómeno se conoce con la expresión «tragedia de los bienes comunes» (Garrett Hardin, 1968)

⁶⁰ Alza y Zambrano sostienen que en el Perú el discurso indígena discute los modelos de desarrollo, de crecimiento, de establecimiento de la política de un Estado, así como las maneras de entender la relación con los recursos naturales, el orden en la gestión pública, la emisión de normas, la administración de justicia, la manera cómo impartir la educación pública, los medios de comunicación, las figuras de éxito, la moda, la lucha contra la pobreza, las relaciones entre ciudadanos, con otros países, e incluso nuestras propias forma de interacción individual. Por ello, se orna en un discurso contrahegemónico.

No obstante la existencia de un discurso indígena cuestionador, para Alza y Zambrano, en la práctica *“las reformas propuestas con base en el multiculturalismo y la interculturalidad si bien proponen el establecimiento de nuevos espacios donde se reconocen derechos culturales y se plantean propuestas de mejora en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, vendrían dispuestas por los gobiernos con límites predeterminados. Así, para los gobiernos ciertos derechos se pueden ejercer pero con ciertas condiciones, mientras que otros no son parte de este debate (como sería el caso del derecho al territorio)⁶¹”*.

Como ya hemos señalado, el debate sobre el concepto de ciudadanía ha sido un tema de disputa entre liberales y comunitarios y según Adela Cortina ha producido como síntesis una fórmula con implicancia en los derechos, en la búsqueda del bien común, integrando lo mejor de ambas escuelas: *El ciudadano auténtico brega por la justicia y es leal a su comunidad*. En ese sentido, esta síntesis se expresa para Cortina, de este modo: *“La noción de ciudadanía se convierte en un concepto descriptivo, necesario para discernir a quiénes se considera miembros de pleno derecho de las comunidades políticas, y, en un concepto normativo que contiene las dimensiones de lo que debería ser un verdadero ciudadano. Que los miembros de las comunidades políticas se apropien de esas dimensiones es responsabilidad tanto de la propia comunidad como de sus miembros”*. (Cortina: 7).

Clásicamente, el concepto *ciudadanía* es un concepto que se define como *“reconocimiento jurídico y práctico de las libertades individuales de los individuos*. Este concepto ha entrado en crisis porque tiene a la base la homogeneidad de los Estados Nación con territorio, lengua y cultura comunes. Desde el multiculturalismo se sostiene que este modelo es inaplicable porque ningún Estado puede considerarse culturalmente homogéneo. A este respecto, Kymlicka citado por Arista sostiene que solo existen Estados heterogéneos, multiculturales que pueden ser multinacionales o poliétnicos: *“En los estados multinacionales, la diversidad cultural está configurada por la existencia de culturas que anteriormente poseían autogobierno y estaban concentradas en el territorio de un Estado mayor. Por su parte los Estados poliétnicos surgen debido a la migración individual y familiar”* (Arista: 459). Para el caso de Latinoamérica hablamos del primer caso, el de las minorías situadas en un determinado territorio.

Ahora bien, sobre las minorías, Arista sostiene que no todas las minorías tienen las mismas características y siguiendo a Kymlicka propone la siguiente clasificación:

⁶¹ En el caso del Perú, Alza y Zambrano denominan a esta situación como “indio permitido” figura según la cual se admite al indio mientras no cuestione el modelo hegemónico. Curiosamente, en un tema donde el discurso del modelo del aprovechamiento de los recursos naturales el discurso de la sostenibilidad es compartido se produjo el último conflicto de importancia nacional que tuvo su capítulo final en Bagua.

– *Minorías Nacionales: están constituidas por colectivos y comunidades asentadas en un territorio nacional o fronterizo. Tienen rasgos culturales comunes y tienen dependencia política de una estructura de poder dominante externo. Poblaciones aborígenes, francófonos en Quebec, etc.*

– *Minorías étnicas o emigradas: formada por grupos de personas que dejaron sus países de origen de forma voluntaria u obligada, los que buscan la reivindicación dentro del Estado receptor, el reconocimiento de sus derechos de igualdad y diferenciación cultural, mas no derechos de autonomía.*

– *Minorías sociales: son colectivos de ciudadanos que dentro del Estado tienen una situación precaria de sus condiciones de vida y ejercicio de sus derechos, como los homosexuales, los discapacitados, etc. (Arista: 459)*

Esta clasificación reviste importancia porque contiene elementos que son la base del proyecto intercultural que reivindica ciertos derechos, tales como:

– *Derechos de autonomía – derechos de autogobierno: que implica el derecho a una representación política especial, a un sistema jurídico propio y derecho de independencia política.*

– *Derechos de diferenciación cultural- derechos poliétnicos: búsqueda de derechos al ejercicio de las prácticas culturales, derecho a normas educativas, laborales propias, derecho a ejercicio de usos y costumbres, etc.*

– *Derecho a la igualdad- derechos especiales de representación: reivindican el acceso al mismo estatus jurídico de la mayoría nacional del Estado pero con respeto a su autonomía y polietnicidad.*

Aunque luego de la revisión de las normas y constituciones de América latina se encuentra que los derechos son iguales para todos sus miembros, las minorías requieren de un marco de protección específica para poder ejercerlos. Ramón Soriano citado por Arista sostiene que este marco especial se justifica porque: “*se debe reforzar los débiles derechos de las minorías en tanto personas y ciudadanos y se debe actuar atendiendo a la especificidad de ciertos derechos de las minorías de carácter colectivo*”⁶². (Arista: 460). Recoger esta diferencia debería implicar medidas constitucionales y legales y acciones públicas de discriminación positiva.

Gutiérrez y Fletes, señalan que la ciudadanía debe tener tres dimensiones: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social⁶³. Esta última también es definida por

⁶² Estos marcos normativos son fruto, y en otros casos, han dado origen a la elaboración de fundamentaciones teóricas que tienen en el multiculturalismo y la interculturalidad sus principales referentes actuales.

⁶³ La ciudadanía política es el conjunto de derechos que permiten a los individuos participar en la conducción de su sociedad a través de sus representantes de estado, y se expresa sobre todo en los derechos electorales. La ciudadanía civil resulta de los derechos necesarios para la libertad individual, esto

este autor como Ciudadanía cultural, es decir como el derecho a poseer y defender una memoria colectiva, adscripción e identidad específica y lengua propia, a su respeto y reconocimiento público y a participar desde ellas en la sociedad política a la que se pertenece. (Gutiérrez y Fletes: 10). Por su parte, Cortina sostiene que debe exigirse que a las dimensiones civil, política y social se añada la económica, de modo tal que “*ha de participar en las decisiones sobre qué se produce, qué se consume, para qué y quienes lo hacen y la cultural, es decir, que las instituciones y el éthos de la comunidad han de garantizar que los ciudadanos de distintas culturas sean tratados con igual consideración y respeto*”. (Cortina: 8).

A estas alturas cabe revisar algunos conceptos que sustentan el multiculturalismo y la interculturalidad y que forman parte del discurso de los hacedores de políticas indígenas⁶⁴ en América latina, con la advertencia que se trata de conceptos polisémicos. Así tenemos que para Kymlicka (2002), la sociedad multicultural supone que se avance en la consolidación de tres requisitos mínimos: *Primero, abandonar la noción según la cual el Estado es la expresión jurídica de una identidad nacional. En segundo lugar, debe suprimir todas las políticas que, en nombre de la construcción de la unidad nacional, buscaban asimilar o excluir a los miembros de las minorías culturales o étnicas. En tercer lugar, reconoce la injusticia histórica sufrida por los grupos étnicos y culturas subalternos debido a las políticas de asimilación y/o de exclusión*⁶⁵.

Estos elementos deberían ser la base para la construcción de una ciudadanía intercultural que para Aranguaren, tiene a la base el valor de la tolerancia y como objetivo la cohesión social sosteniendo asimismo que las políticas indígenas deben encontrar sus fundamentos en la integración en la diversidad, en las identidades múltiples y en el pluralismo; así esta autora sostiene que “*El interculturalismo es una cuestión de derechos que exige reivindicar a vastos sectores sociales para la cohabitación como actores públicos, desde las oportunidades que brinda el acceso a los beneficios de la modernización en una sociedad que pretenda la equidad. Por este medio se ha de garantizar el conocimiento, el diálogo y el respeto a la diferencia entre diversas culturas*”.

es, la libertad personal, de palabra, de pensamiento, de credo, de capacidad legal y de justicia; y por lo tanto, es preexistente a la ciudadanía política. La ciudadanía social es aquella que se refiere a los derechos a disfrutar y demandar del Estado un nivel de vida reconocido como mínimo por la sociedad y a participar del bienestar producido por la sociedad;

⁶⁴ Policy-makers

⁶⁵ Kymlicka sostiene que sobre el primer requisito que el Estado debe aceptar que contiene diferentes culturas tradiciones y naciones debiendo representar a todos. Sobre el segundo, que debe asegurarse que todos los individuos accedan a las instituciones estatales y actúen como ciudadanos plenos e iguales en la vida política sin tener que esconder o negar su identidad cultural. Sobre el tercero, que estas injusticias debe rectificarse a través de políticas de discriminación positiva y compensatorias que conceda ciertas ventajas a los grupos que han sufrido discriminación a fin de que puedan superarlos

Para aterrizar el concepto descrito sobre ciudadanía intercultural en las políticas indígenas echaremos mano de los conceptos “*enfoque y dialogo intercultural*”. Fuller (2003), afirma que el diálogo intercultural “*es una postura que busca colocarse en el lugar del otro, entenderlo desde su visión del mundo y su jerarquía de valoraciones y, especialmente, aceptar que las diferentes culturas y etnias están interrelacionados, se influyen mutuamente y tienen un proyecto conjunto. Con lo cual se busca asumir positivamente la diversidad cultural, de generar formas y canales para entablar un diálogo horizontal que permita negociar las diferencias, aun cuando ello suponga, en ocasiones, poner de lado las convicciones heredadas para aceptar el punto de vista y dar lugar a los intereses de los otros*”. (Fuller: 2). Este concepto está integrado al menos nominalmente a las políticas indígenas; por ejemplo, en Educación y Salud, aunque se cuestiona su eficacia de cara a sus resultados concretos si es verdad que forma parte desde hace muchos años del discurso oficial estatal de políticas indígenas. Sobre esto volveremos en el Capítulo IV cuando abordemos las políticas de educación intercultural bilingüe.

Para Norma Fuller el asunto de la ciudadanía intercultural implica la posibilidad de construir sistemas políticos que combinen el respeto a los derechos ciudadanos (libertad, igualdad, equidad) con el reconocimiento de la diversidad cultural; sin embargo se encuentran aún en un nivel de debate teórico y complicado de construir en términos prácticos; sin embargo, Fuller reliva su importancia “*la ciudadanía intercultural se ha vuelto más urgente en las últimas décadas debido a la intensificación de las interacciones entre diferentes culturas (globalización), a la emergencia de movimientos sociales fundados en el reclamo del reconocimiento de la diferencia como derecho individual y colectivo y al surgimiento de un nuevo consenso en torno a la legitimidad de las llamadas políticas de identidad, de la diferencia y/o de reconocimiento*”. (Fuller: 1)

Cortina citando a Charles Taylor presenta cuatro razones de carácter ético-política a favor del multiculturalismo que pueden ser útiles porque abordan conceptos necesarios de tener en cuenta en el diseño de las políticas indígenas: identidad, cultura, riqueza:

- 1) *Cada persona percibe su identidad desde el reconocimiento de otros, entendiendo por identidad "el trasfondo sobre el que adquieren sentido nuestros gustos y deseos, opiniones y aspiraciones" (Taylor, 1993, 54). En este sentido, tenía razón Hegel, la categoría básica de la vida social no es el individuo, sino el reconocimiento recíproco entre los individuos; por eso, "el reconocimiento debido no es sólo una cortesía que debemos a los demás, es una necesidad humana vital" (Taylor, 1993, 45). Según este aserto es un asunto de igualdad y dignidad de las personas, y por lo tanto, los Estados liberales deberían aplicarse diseñando políticas de la diferencia cultural que permitan a las personas percibirse como iguales y, por tanto, estimarse a sí mismas.*
- 2) *Ninguna cultura es rechazable totalmente, al menos a priori. Una cultura que ha dado sentido a la vida de personas durante siglos difícilmente no tiene nada positivo que ofrecer.*

3) *La diversidad de culturas es una riqueza. Esta afirmación se sustenta, o bien en razones creacionistas como las de Herder (Dios las creó de forma que cada una aporte algo originario y único, por eso cada una ha de mantener su autenticidad), o bien en la convicción de que para hacer frente a la vida importa contar con la mayor cantidad de recursos culturales posibles y no renunciar a priori a ninguno de ellos. La homogeneidad empobrece, la diversidad enriquece.*

4) *Una sociedad liberal, que debe tratar a todos sus ciudadanos con igual consideración y respeto, no puede permitir que haya ciudadanos de primera (los de la cultura dominante) y de segunda, los de otras culturas (Cortina: 10)*

Damonte y Glave citando a Kymlicka (1996), sostienen a este respecto que la multiculturalidad en tanto “*constitución de ciudadanías multiculturales debe seguir los principios procedimentales de la ciudadanía individual, es decir, debe otorgar derechos grupales siempre y cuando no interfieran con los derechos de elección individual. Este desarrollo liberal de ciudadanías multiculturales es muy significativo como marco de referencia porque permite observar los dilemas conceptuales que afrontan los hacedores de políticas públicas en la región andina: mientras se fomenta el otorgamiento de derechos colectivos especiales a las poblaciones indígenas, se busca limitar el impacto que el uso político de dichos derechos podría tener para los individuos de la sociedad mayor. En este sentido, se busca incluir a las minorías indígenas más en términos culturales que como actores políticos*”. Si nos remitimos a los conceptos presentados por Gutiérrez y Fletes sobre las dimensiones de ciudadanía, encontraremos que los pueblos indígenas no han tenido según Damonte y Glave acceso a *ciudadanía política y ciudadanía civil*.

Cabe resaltar que la multiculturalidad, la pluriculturalidad y la interculturalidad constituyen novísimos paradigmas del pensamiento político así como de las políticas públicas.

La multiculturalidad o multiculturalismo propende como ya se ha señalado una sociedad con un mínimo básico de condiciones igualitarias en el funcionamiento de los derechos políticos y oportunidades de desarrollo social, para personas pertenecientes a comunidades culturales, étnicas, lingüísticas, religiosas o raciales. Según, el Ministerio de Cultura “*este modelo enfatiza lo que distingue o separa a unas comunidades respecto a otras, pone el acento en las diferencias y en las distancias entre grupos y personas de culturas distintas*”. En esa virtud, su fórmula central consiste en implementar mecanismos o medidas de “discriminación positiva”, destinadas a promover la igualdad de oportunidades para miembros de distintas comunidades culturales, en el acceso a derechos, recursos y servicios. (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 17)

Es interesante anotar como el paradigma multiculturalista expresa la utopía de la autodeterminación y el respeto a la diversidad cultural. Esta corriente de pensamiento tuvo su auge en las dos últimas décadas del siglo xx. Según Reygadas, en su gestación confluyeron varios procesos: “1) *desilusión por las promesas incumplidas del paradigma igualitarista, acentuada por la crisis del socialismo real y de los Estados de bienestar, 2) intensificación de las conexiones transnacionales, con su secuela de nuevas exclusiones*

y disparidades, y 3) fortalecimiento de movimientos étnicos, feministas, de minorías sexuales, regionales, nacionalistas y religiosos, con una plétora de demandas de reconocimiento de la diversidad” (Reygadas: 22)

Kymlicka 1995 citado por Reygadas sostiene que siendo que cuestiona el proyecto universalista de la Ilustración, hace énfasis en el reconocimiento del derecho a la diferencia y aboga por diversas medidas particularistas que buscan promover la inclusión de sectores históricamente desfavorecidos. Entre esas medidas destacan *“las políticas de acción afirmativa o discriminación positiva, la defensa de la ciudadanía cultural, la promoción de derechos autonómicos y el establecimiento de algunos derechos a partir de la pertenencia o adscripción cultural”* (Ibíd.: 22). Y es que los multiculturalistas parten de la premisa que los derechos universales no son verdaderamente universales, porque no han llegado a todos y porque se construyeron desde la perspectiva de algunos grupos.

Una entrada que plantea el multiculturalismo respecto de la producción de políticas es el establecimiento de derechos especiales, a partir de la pertenencia a alguna cultura o a algún grupo definido mediante criterios culturales. En este terreno tenemos un conjunto de ejemplos relativos a normas de discriminación positiva tales como Ley de cuotas para cargos de elección popular, acceso a universidades por cuota indígena, etc.

Por lo general el paradigma igualitarista se opone, esgrimiendo distintos argumentos: reedita particularismos premodernos, puede acarrear otro tipo de inequidades, afecta la igualdad de oportunidades, fomenta divisiones entre diversos grupos oprimidos. Estas recetas multiculturalistas no han estado exentas de críticas; así se sostiene que el acento al reconocimiento del derecho a la diferencia, relega las cuestiones de igualación socioeconómica y redistribución de la riqueza. (Reygadas: 24)

Por otro lado, la pluriculturalidad o pluriculturalismo, no enfatiza las diferencias entre culturas distintas, sino más bien la pertenencia compartida a una comunidad política más amplia de referencia, y en tal sentido, coloca su énfasis en la coexistencia de distintas culturas. Por lo tanto, está referida a la simultaneidad de lazos y diferencias entre grupos pertenecientes a una comunidad política más amplia. En general ambos modelos responden con énfasis distintos a la preocupación de cómo organizar la convivencia entre miembros de distintas comunidades culturales, en sociedades en las cuales debe regir un patrón uniforme de ciudadanía y derechos políticos. (ibíd., 17)

Finalmente, el Ministerio de Cultura señala que el paradigma de interculturalidad complejiza estos esquemas, al plantear que la multiplicidad cultural existente en las distintas sociedades del mundo, no solo implica aspectos de multi o pluriculturalidad, sino que expresa situaciones mucho más complejas e históricamente divergentes, de relación entre diversidad cultural y situaciones de desigualdad, discriminación, explotación, violencia y racialización. (ibíd., 17).

Según Tubino, en América latina se hace una distinción clara entre el multiculturalismo y la interculturalidad. *“Mientras que la palabra clave en el multiculturalismo es tolerancia, la palabra clave en la interculturalidad es diálogo y valoración del diferente. El multiculturalismo busca evitar la confrontación, pero no genera la integración. En su lugar genera sociedades paralelas. La interculturalidad busca generar relaciones de equidad a partir del reconocimiento y valoración de las diferencias. En educación*

intercultural lo que se busca es mejorar la calidad de la convivencia, que es bastante más que la simple tolerancia”. (Tubino: 14)

La interculturalidad se plantea la posibilidad de conciliar la igualdad universal de la ilustración con el derecho a la diferencia multicultural. Como conciliar estos principios integrando, incluyendo, cohesionando, sin asimilar u homogenizar. Estos cuestionamientos han producido un importante debate teórico con el propósito de intersectar la utopía de la igualdad universal con la utopía del respeto a la diversidad cultural. Este nuevo paradigma propone la interculturalidad con equidad, y que puede observarse en los ejemplos citados por Reygadas: *“los movimientos étnicos que señalan que no basta con el reconocimiento de sus derechos culturales si al mismo tiempo no tienen acceso a la tierra y los recursos naturales, los grupos de migrantes que luchan por alcanzar la ciudadanía sin renunciar a sus tradiciones culturales o los movimientos feministas que demandan inclusión social sin sesgos de género”.* (ibíd., 24) Reygadas denomina a este paradigma de equidad intercultural, y se distingue por buscar la igualdad entre los diferentes.

Según Reygadas, el enfoque de la equidad intercultural implica una ruptura con las concepciones de cultura que inspiran a los dos paradigmas anteriores. “Por un lado, se desmarca del etnocentrismo evolucionista del paradigma igualitarista que supone que todas las culturas deben disolverse para integrarse en el melting pot de la cultura moderna, operación mediante la cual se hacen pasar como “universales” los valores y visiones del mundo de los grupos hegemónicos de los países occidentales. Por otra parte, se distancia de los planteamientos esencialistas que ven a las culturas como entidades aisladas, homogéneas y estables, separadas entre sí por fronteras simbólicas impermeables, que constituyen una alteridad radical que hace imposible la traducción y comunicación entre ellas”. El autor reseña como principales postulados y características distintivas del paradigma de la equidad intercultural de los cuales hemos tomado los más relevantes para el estudio y únicamente los listaremos con un comentario breve en cada caso:

- 1) Ejercicio real de derechos universales. Claramente destacan aquí los derechos a la Educación y a la Salud.
- 2) Definición intercultural de los derechos universales. En este punto se plantea que esta definición sea una construcción intercultural producto del dialogo intercultural y no basado en los paradigmas igualitarista o multiculturalista.
- 3) Diálogo intercultural. Como mecanismo para dirimir diferencias y tomar decisiones. De este modo se construye la comunicación intercultural como marco común en condiciones de equidad democrática. Esto es especialmente importante como elemento a tomar en cuenta en el momento de la producción de las políticas indígenas y de la construcción del propio diseño institucional indígena. (Reygadas: 27)
- 4) Universalización de los derechos culturales. Los derechos culturales son un componente fundamental en las tres generaciones de derechos humanos. Desde nuestro punto de vista su implicancia en la producción de políticas indígenas es la priorización para fines operativos. En este punto citaremos a Reygadas a fin de explicar cómo es que son tratados estas tres generaciones de derechos en ambos paradigmas: *“En la primera generación, la de los derechos políticos o derechos de libertad, aparecen como derecho a la libertad de pensamiento, de asociación, de culto y de expresión. En la segunda generación, la de los derechos de igualdad, se expresan como compromiso del Estado para garantizar la igualdad en el acceso a la educación y la cultura. En la última*

generación, la de los derechos de fraternidad, se presentan como derecho al patrimonio cultural, a la conservación de la memoria cultural y al desarrollo de la identidad étnica y cultural (Miller 2007; Prieto de Pedro, 2004). El error del paradigma igualitarista ha sido subestimar la importancia de los derechos culturales, dando mayor importancia a los derechos políticos y económicos. También ha priorizado los derechos individuales sobre los derechos colectivos. A la inversa, el multiculturalismo ha privilegiado los derechos culturales en detrimento de los derechos económicos y políticos y ha puesto los derechos colectivos por encima de los individuales. El paradigma de la equidad intercultural defendería todos estos derechos porque cada uno de ellos tiene su razón de ser y su especificidad, no tienen por qué subsumirse unos en los otros”. (Reygadas: 28).

2.2.2 POLÍTICAS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD

Las políticas públicas expresan el modo en el que el Estado se relaciona con sus ciudadanos y sus colectividades. Estas tienen, por lo tanto, como propósito alcanzar el logro del desarrollo individual y social de manera sostenible. En materia indígena como ya hemos señalado importa mucho las teorías políticas y los enfoques que vienen detrás de las políticas que se producen, por lo tanto es preciso conocerlas y apreciar cómo se materializa en la actuación gubernamental. En ese sentido, las políticas públicas materializan los modelos de desarrollo, en tanto su diseño e implementación responde (o debería responder) a determinado enfoque del mismo. (Vallenas y Alza: 7)

En el acápite 2.1.4 advertimos de los riesgos de que el Estado incurra en políticas asimilacionistas u homogeneizadoras que soslayan el asunto de la cultura o la identidad colectiva. En adición, Vallenas y Alza describen la discrepancia entre dos enfoques relativos al desarrollo con énfasis en lo económico.

Así en un primer caso, mantener la senda del crecimiento implica realizar algunos sacrificios tales como suprimir las libertades fundamentales y aceptar niveles mínimos de desigualdad y exclusión social. El desarrollo, por lo tanto, está asociado al crecimiento del Producto Bruto Interno, al crecimiento de los ingresos y al incremento de bienes y servicios. En un segundo caso, el desarrollo se centra en la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas. Por lo tanto, las políticas públicas deben dirigirse a la reducción de las mismas al mayor número de personas. Este enfoque aproxima las políticas públicas a las denominadas políticas sociales que desarrollaremos en el siguiente acápite.

No obstante, las políticas indígenas deben contener necesariamente la variable cultural, y por lo tanto, adicionalmente a la provisión de bienes y servicios que promuevan su desarrollo material, dichas políticas deberán proveer los medios que permitan el desarrollo cultural y la participación en las organizaciones en las distintas esferas sociales. (ibíd., Vallenas y Alza: 7). Un enfoque funcional al servicio de este propósito es el propuesto Amartya Sen.

En ese sentido, Sen citado por Vallenas y Alza plantea que *el desarrollo debe concebirse fundamentalmente como el proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos, razón por la cual su evaluación ha de inspirarse en esta consideración. La expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo, a los cuales Sen los denomina “papel constitutivo” y “papel instrumental” del*

desarrollo, respectivamente. El papel constitutivo de la libertad alude a la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. Entre estas libertades se encuentran algunas capacidades elementales tales como, evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, entre otras. El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. La eficacia instrumental de la libertad se basa en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados; de ese modo un tipo de libertad puede contribuir a aumentar otras. Entre éstas se encuentran por ejemplo, las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. (Vallenas y Alza: 8)

Por lo tanto, Vallenas y Alza sostienen que basado en un enfoque de derechos humanos y del desarrollo (como lo propone Sen), una política pública no debe juzgarse solamente por los avances en materia de crecimiento económico, sino por su impacto directo en el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas y en general en la vida que tienen posibilidad de llevar. (Vallenas y Alza: 9)

El Ministerio de Cultura (MINCUL) identifica al enfoque intercultural como el más adecuado para encarar el reto de desarrollo planteado por los pueblos indígenas. Ello llega al punto que el MINCUL lo menciona en su discurso oficial como “enfoque transversal” de políticas nacionales y planes sectoriales; sin embargo, en la actualidad aún no se traduce en acciones concretas que mejoren la atención del Estado a dichos pueblos. Según Correa en general la interculturalidad enfrenta las dificultades de otros enfoques que requieren acciones multisectoriales: “el tema resulta de todos, pero es a la vez de nadie”; en adición, existen algunos obstáculos adicionales que han limitado un mayor vínculo entre la interculturalidad y las políticas públicas que son reseñadas por Correa: “1) La interculturalidad y la cultura no están posicionadas como temas prioritarios en la agenda pública y, por ende, no están presentes en el discurso ni en los programas de gobierno de la mayoría de los partidos políticos. 2) La información estadística sobre la magnitud y las condiciones sociodemográficas de la población indígena y afrodescendiente es muy limitada, lo cual dificulta la toma de decisiones basadas en evidencia. 3) No existe un consenso político sobre el valor de la diversidad cultural y sobre qué tan intercultural debería ser la acción del Estado peruano, a pesar del carácter pluricultural y multilingüe del país”. (Correa: 13)

En el documento “Herramientas de Gestión el MINCUL constata la dificultad de definir la propia noción de cultura debido a su carácter polisémico. Conviene por ello avenirse a las definiciones provenientes de las ciencias sociales donde la cultura “es aquello que nos constituye como sujetos sociales, dotados de individualidad pero, al mismo tiempo, pertenecientes a un grupo social que se reconoce como tal. “En términos antropológicos amplios, la cultura puede entenderse como el modo de organizar y comprender la vida en sociedad (...) En tal sentido, la cultura consiste en una manera específica de existencia colectiva, vinculada a instituciones destinadas a regular los vínculos internos —es decir, entre los miembros del grupo— con otras personas o grupos y con el entorno. Por ello, la cultura comprende también una manera de dar significado a la existencia individual y colectiva, de modo que sustenta formas de vida y racionalidad específica”. Factores

clave que MINCUL identifica para trazar la línea de reconocimiento de una cultura en términos étnicos son: el factor lingüístico, la pertenencia cultural, organización social, las creencias religiosas, la reproducción económica, el funcionamiento del poder y la autoridad, entre otras. (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 10). De allí que MINCUL hable de Culturas y no de cultura.

Como ya hemos señalado, el enfoque intercultural es producto de un intenso y reciente debate académico, que tiene como antecedente el denominado “giro cultural” en el campo de las ciencias humanas y sociales aproximadamente desde la década de los 60, una transformación que condujo a diversas disciplinas de las ciencias sociales y humanidades a considerar que la cultura no era un simple reflejo de la realidad, sino que era uno de sus componentes constitutivos. En adición, la aparición de distintos conflictos y problemas de raíz cultural o étnica, condujeron a considerar los factores culturales como vectores principales de la construcción de la igualdad política. Es así como surgen paradigmas o modelos (tales como el multiculturalismo y la pluriculturalidad) que intentan ofrecer fórmulas de gestión o regulación de la interacción entre personas y colectividades pertenecientes a culturas distintas. (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 11).

En este contexto, la categoría de interculturalidad describe un tipo de interacción dinámica entre culturas estrechamente vinculadas, pero diferenciadas al mismo tiempo. Según MINCUL, *“implica también el anhelo de que la situación de diversidad cultural de personas y colectividades que comparten la pertenencia a una determinada comunidad política, sea una base para el logro de acceso igualitario a derechos. La interculturalidad es entonces un enfoque que no refiere a la sola interacción de las culturas, sino a la posibilidad de su permanencia, así como la de sus miembros, en condiciones de igualdad política como parte de una sociedad más amplia”*. (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 13).

El MINCUL, asimismo, describe un conjunto de requisitos que deben tener las políticas públicas indígenas para ser consideradas políticas interculturales o políticas públicas con enfoque intercultural o con pertinencia cultural. Describiremos sucintamente los requisitos presentados por el MINCUL en sus documentos oficiales:

Integralidad. El enfoque intercultural de las políticas públicas requiere ser integral: su aplicación no puede restringirse solamente a poblaciones y grupos culturales considerados desfavorecidos o minorías. La construcción de la interculturalidad no consiste únicamente en la promoción de la diversidad, implica también el aprendizaje y reconocimiento de la universalidad de la experiencia humana.

Transversalidad. En este esfuerzo por incorporar a todos los niveles del Estado debe incluir a los distintos ámbitos territoriales de gobierno —regional y local—, así como a todos los poderes del Estado y a los organismos autónomos descentralizados, de modo que todo el espectro de la vida democrática institucional enfoque acciones y decisiones para garantizar el pleno ejercicio de derechos para los pueblos indígenas. Asimismo, requiere plantearse Asimismo, requiere plantearse el enfoque intercultural en el diseño y la articulación de Planes Operativos Institucionales (POI) y presupuestos públicos como una forma de asegurar su cumplimiento y financiamiento. Finalmente, el enfoque intercultural

debe estar presente en el seguimiento, monitoreo, evaluación y sistematización del trabajo realizado. (Ministerio de cultura: Aportes para la gestión pública: 24).

Institucionalidad. La construcción de una institucionalidad adecuada, para hacer efectivamente intercultural la tarea de diseñar y ejecutar políticas públicas, no se restringe solamente a la creación de una o varias instancias al interior del aparato de Estado. Sin embargo, cabe avanzar en la tarea de hacer de la institucionalidad una estrategia que implique, sobre todo, la operatividad del enfoque de interculturalidad en las dinámicas de funcionamiento de las relaciones Estado/ciudadanos. En este sentido, institucionalizar la interculturalidad quiere decir, instalar un sentido de manejo de los asuntos públicos que incorpore la interculturalidad como horizonte para el logro de plena igualdad de derechos y ciudadanía. No implica solamente la creación de organismos o instancias públicas ad hoc, se necesita, también, la transformación de las formas de hacer política pública con carácter intercultural; es decir, al diseño del conjunto y no solamente de las políticas dirigidas a sectores específicos. (Ministerio de cultura: Aportes para la gestión pública: 25).

Reconocimiento. Por tanto, diseñar y ejecutar políticas públicas interculturales en una sociedad como la nuestra implica atender al mismo tiempo las demandas de respeto a las diferencias, junto a demandas por igualdad y pertenencia plena a lo nacional o peruano. Más que políticas restringidas y aisladas de acción afirmativa, se requiere también amplios procesos de concientización y reconocimiento mutuo, que permitan en un sentido intercultural avanzar hacia una ciudadanía plena y múltiple. Por ello, las políticas públicas de interculturalidad no deben restringirse a poblaciones específicas o minoritarias; por el contrario, deben partir del conjunto a fin de focalizarse en un segundo momento en ámbitos, sectores o grupos sociales específicos, desde un enfoque diferencial. El reconocimiento de la pertenencia común a lo peruano, en condiciones de plena igualdad, consiste en una vía que permite también establecer formas de respeto y valoración de la diversidad cultural, incluyendo manifestaciones específicas de algunos sectores. En consecuencia, reconocimiento e igualdad en la diferencia implican mecanismos de avance hacia la consolidación de una sociedad de ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho, donde la diversidad cultural sea la fuente de la solidaridad y cercanía más que una marca de distancia, desigualdad y discriminación. (Ministerio de cultura: Aportes para la gestión pública: 27)

Igualdad. Diseñar o ejecutar políticas públicas interculturales en una sociedad como la peruana conlleva la capacidad de responder al desafío de ensanchar la dimensión de lo político y público como terreno de igualdad y diversidad. Pensar políticas interculturales debe significar el reto de construir lo público como lugar de encuentro en condiciones de igualdad ciudadana real, al margen de las diferenciaciones de distinto tipo que también nos constituyen como sociedad. (Ministerio de cultura: Aportes para la gestión pública: 28),

En el cuadro N° 1 mostramos los contenidos de cada uno de los requisitos descritos:

Cuadro N° 1. Requisitos de políticas interculturales

Requisito	Orientación
Integralidad	Aprender y reconocer la universalidad de la experiencia humana en sus diversas manifestaciones y estados de goce o vulneración de derechos.
Transversalidad	Desarrollar mecanismos que reflejen las diversas formas de entendimiento y relacionamiento entre las culturas.
Institucionalidad	Desarrollar una perspectiva de funcionamiento de la gestión pública con mayor apertura y respeto a las diferencias culturales.
Reconocimiento	Promover los derechos y la vigencia de las múltiples identidades culturales.
Igualdad	Impulsar la vigencia de la igualdad política como base para la construcción de ciudadanía intercultural efectivamente democrática.

Elaboración propia basado en MINCUL

Por otro lado, para producir políticas indígenas eficaces es indispensable definir qué son pueblos indígenas en el Perú. Así tenemos que, Ardito citado por Casafranca responde a la pregunta, ¿quiénes son los integrantes del pueblo indígena?, diciendo que “son todos aquellos que tienen ascendencia indígena, si tendríamos que poner en porcentajes, sería probablemente un 90% de los peruanos; pero esto se desdeciría en un real cumplimiento de los derechos colectivos, aquellos que se reclaman a sí mismos como integrantes, pero he allí el mayor problema de identidad del Perú, el porcentaje real de quienes se reclaman como indígenas en toda su acepción, se resume a las poblaciones que habitan la Amazonía, en tanto de que, los Aymaras y muchos Quechuas no se reconocen dentro del término de “indígenas”.(Casafranca:. 48)

Casafranca cita asimismo a Martínez Cobo quien en 1986 propuso ante la Sub Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención de la Discriminación de Minorías, la siguiente definición: “Comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellos que, poseyendo una continuidad histórica con las sociedades pre-invasoras y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran disímiles de otros sectores de las sociedades dominantes en aquellos territorios o parte de los mismos. Ellos componen actualmente a sectores no dominantes de la sociedad, están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su continuidad como pueblos de acuerdo a sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales”. (Casafranca: 18)

Esta continuidad histórica señalada por Martínez Cobo alude a la permanencia de uno de los siguientes factores en un periodo de tiempo: Ocupación de territorios ancestrales o parte de ellos; linaje en común con los ocupantes originales de esos territorios, cultura en general o en manifestaciones específicas (como son religión, sistema tribal de vida, afiliación a una comunidad indígena, indumentaria, modo de subsistencia, estilo de vida, etc.; lenguaje (tanto si es utilizado como lenguaje único, lengua materna, medio habitual de comunicación en el hogar; otros factores relevantes.

Estos elementos remiten rápidamente a los pueblos originarios que mantienen conjuntamente una continuidad histórica ancestral. Casafranca plantea un test para conocer si nos encontramos o no ante un pueblo indígena: 1) Un pueblo está constituido por una cultura, está determinado por una cultura (que implica un idioma, unas relaciones sociales, una historia, unas instituciones, unos conocimientos propios, etc.); 2) un pueblo tiene que tener una relación con un territorio. Esta relación puede ser directa (es decir, un territorio actualmente ocupado) o indirecta (un territorio que ya no se ocupa pero se reconoce como propio) y 3) Las personas pertenecientes a un pueblo indígena se autoidentifican como miembros de ese pueblo y reconocen a los miembros como pertenecientes a su pueblo.

Por otro lado, Thorp y Paredes afirman que el problema de la identificación y la etnicidad de los pueblos indígenas pasa por conceptualizar a los pueblos indígenas como grupos sociales que padecen de desigualdad⁶⁶ y que tienen a la base de su diferenciación a la etnicidad. La justificación del uso de marco de grupos se sostiene en base a los siguientes criterios: 1) La discriminación y los prejuicios siempre se dan en relación con grupos; 2) El pensar en términos de grupos llama la atención sobre el espacio, donde el espacio importa debido a la distribución de los recursos; 3) Los grupos son un elemento central del comportamiento político. Asimismo, en la citada publicación se presenta el cuestionario de la encuesta de percepciones del CRISE 2005 que busca medir percepciones de la identidad, la etnicidad, la religión y la acción colectiva y se han propuesto cuatro indicadores para medir las categorías étnicas y raciales: la lengua materna del encuestado, la autoidentificación étnica/racial (blanco, mestizo, andino, indígena amazónico, cholo, negro/zambo, chino, japonés; la escala étnica de autoubicación (escala cromática de blanco a indígena); los ancestros. Estos indicadores únicamente revelan la dificultad que existe para delimitar el objeto de estudio, los pueblos indígenas, en este como en estudios precedentes y los muestran como un asunto no resuelto por el propio Estado. Sin embargo, nos interesa de esta publicación la asociación que realizan las autoras de las variables etnicidad y desigualdad. Así tenemos que: 1) la

⁶⁶ Las autoras usan el concepto “desigualdades grupales u horizontales” para diferenciarlas de las desigualdades entre individuos a los que denominan “desigualdades verticales”. Según Thorp y Paredes esto también define la identidad que puede ser habitualmente la religión, la clase, el género, la edad, la región, en nuestro caso, la etnicidad.

distribución del ingreso para la población “blanca” es de 9% en los cuatro deciles más bajos y 39% en el decil más alto, mientras que para los “indígenas”, los porcentajes son invertidos, 49% en el grupo inferior y apenas el 6% en el decil superior; 2) la incidencia de la pobreza, el 24% de la población indígena aparece como “extremadamente pobre” en comparación con el 6% de los “mestizos” y muy poco de la población “blanca”; 3) los datos de aseguramiento en salud muestran que los grupos “mestizo” y “blanco” 40% no tiene seguro comparado con el grupo “indígenas” donde el 65% que no tiene seguro; 4) los datos de acceso al empleo asalariado muestran que la proporción de desempleados más autoempleados es de casi las dos terceras partes en tanto que para el grupo “blanco” es de menos de un tercio. (Thorp y Paredes. 2011: pp, 67-78).

Si echamos mano de la información proveniente de datos oficiales encontramos que según el censo de población y vivienda realizada el 2007, la condición étnica se adjudica sobre la base de la declaración de la lengua materna, lo que puede implicar un sesgo de subnumeración de la población indígena. Por esta razón, estudios no oficiales como el realizado por el CEPAL introduce el factor “imputación basada en la etnia del jefe y del cónyuge del hogar” con el propósito manifestado por los formuladores del estudio de identificar las brechas de equidad, perspectiva que, según se ha comprobado, puede aplicarse a pesar de la existencia de algunos defectos en la información. (CEPAL: 2011: 10). Este estudio señala que las dificultades para el análisis de la distribución y el tamaño poblacional a partir de los datos censales se halla limitado por la “*identificación correcta y exhaustiva de todas las personas que componen este grupo étnico*” y por la restricción para reflejar la *diversidad geográfica* de los pueblos indígenas, la que no responde necesariamente a los límites oficiales, de carácter político-administrativo”; sin embargo, “*tiene sentido analizar el tamaño y la distribución espacial de los pueblos indígenas a partir de las divisiones político-administrativas del país, ya que al estar insertos en los Estados nacionales, son objeto de políticas y programas definidos corrientemente en estos términos*”. (CEPAL: 2011: 11)

El cuadro siguiente proporcionado por el estudio se muestra la distribución de la población indígena del Perú en 2007 por región y departamento, específicamente la que residía en hogares particulares. Según la distribución regional, “*el 70.1% se localizaba en la Sierra, el 25.8% en la Costa y el 4.1% en la Selva. Este patrón difiere sustantivamente del observado en la población total, circunstancia asociada a diferencias en la distribución urbano-rural de los pueblos indígenas. En la región de la Sierra, nueve de los 11 departamentos que la componen tenían más 300,000 indígenas, destacándose Puno (un millón) y Cusco (830,000). A su vez, en cuatro de ellos la población indígena llegaba a representar más del 80% del total (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Puno). En la región Costa, la mayor cantidad de personas de los pueblos indígenas se encontraba en el departamento de Lima (1,3 millones). Otros departamentos de la misma región, como Moquegua y Tacna, tenían menos población de este grupo étnico, pero sobresalían porque representaban aproximadamente un tercio de la población total. En la región de la Selva, los departamentos más poblados por indígenas*

eran Loreto (80,000 personas) y Ucayali (68,000 personas), donde constituían entre un 9% y un 16% de la población total. En el departamento Madre de Dios eran menos numerosos (36,000 personas), pero equivalían al 35% de la población total”. (CEPAL: 2011: 23).

Siendo que no la información oficial acerca del número exacto de ciudadanos indígenas y pueblos originarios tomaremos la misma como referencia principal, aclarando que está pendiente el Censo Nacional Indígena ofrecido por el ente rector, Viceministerio de Interculturalidad:

- ✓ El Viceministerio de Interculturalidad publicó en 2013 la relación de 52 pueblos indígenas u originarios: 48 de la Amazonía y 4 de la región andina (quechuas, aimara, jaqaru y uro).
- ✓ De acuerdo a cifras trabajadas por INDEPA 3 919 314 personas de 5 a más años hablan lenguas indígenas: 3 261 750 son quechuahablantes, 434 370 aimarahablantes y 223 194 hablan otra lengua nativa. (Ministerio de Cultura: 12: 2014)

Sobre el tema; Denis Sulmont (2012) presenta información sobre etnicidad indicando que debido a su complejidad estos valores varían dependiendo de la metodología usada y los criterios utilizados. Entre los resultados más relevantes tenemos un cuadro comparativo elaborado por Sulmont que demuestra la disparidad de resultados respecto de la población indígena, lo cuales se muestran en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2.- Indicadores utilizados en algunas investigaciones cuantitativas sobre identidad étnica en el Perú y estimado del tamaño de la población indígena

Indicador	Tipo de Indicador	Unidad de análisis	de	Estimado de la población indígena	Base de datos	Fuente
1. Ubicación en una escala de identidad "Indígena/blanco"	Autoidentificación múltiple y categorización del entrevistador por observación	Individuos		No es posible	Encuesta sobre niveles de vida de hogares (2000-2001)	Nopo et al (20014)
2. Lengua materna del jefe del hogar	Marcador objetivo	Hogares		19,2%	ENAHU 2001-IV	JOSHI (2005)
3. Autoidentificación del jefe de hogar con una categoría étnico/racial	Autoidentificación simple			42,6%		
4. Autoidentificación y lengua materna	Mixto			45,2%		
5. Idioma más usado en el hogar	Marcador objetivo			25,4%		
6. Lengua materna de los jefes del hogar	Marcador objetivo			47,7%		
7. Autoidentificación con categorías raciales	Autoidentificación múltiple	Individuos		No es posible	Encuesta a estudiantes de secundaria y universidades en Lima (2002)	Orzewinski (2004)
8. Lugar de nacimiento del jefe de hogar	Marcador objetivo	Hogares		74,8%	ENAHU 2002	Figueras Barrón (2005)
9. Autoidentificación con categorías culturales, geográficas o raciales	Autoidentificación múltiple	Individuos		No es posible	Census Encuesta Nacional sobre Exclusión y Discriminación Social (2004)	Sulmont (2005)
10. Autoidentificación con una categoría étnico/racial	Autoidentificación simple	Individuos		24,7%	PNOD Encuesta Nacional sobre la Democracia en el Perú (2005)	PNOD (2005)

Fuente: Denis Sulmont, Raza y etnicidad desde las encuestas sociales y de opinión: dime cuántos quieres encontrar y te diré qué preguntar, 2010.

Destaca en este cuadro el Indicador 3 que rescata la construcción y defensa de la identidad de los pueblos indígenas, en la autopercepción de los Jefes de Hogar y sus parejas, respecto a la pertenencia a un grupo étnico originario que alcanza a un 42% de la población., sin embargo, este cuadro revela que existen resultados para todo y urge por lo tanto que el ente rector presente una base de datos normalizada que permita desarrollar políticas indígenas con eficiencia.

Destaca finalmente información que proporciona Casafranca y que será de utilidad en el capítulo 4 sobre políticas indígena en Educación y Salud. Así tenemos que según

Casafranca en el período 1994-2000, *“aumentó levemente de 62,3% a 62,8%, mientras que en los hogares no indígenas aumentó de 40,1% a 43% durante el mismo período. La extrema pobreza disminuyó levemente de 28,6% a 22,2% entre los hogares indígenas y de 10,9% a 9,5% entre los hogares no indígenas. Del total de los hogares pobres, 43% son indígenas. Del total de los hogares en extrema pobreza, 52% son indígenas”*. (Casafranca: 6).

2.2.3 POLÍTICAS SOCIALES O POLÍTICAS INDÍGENAS

Un ejemplo de cómo los países de América Latina alinean sus *políticas* es en sus políticas sociales, en particular en las políticas sociales de lucha contra la pobreza o llamadas novísimamente, inclusivas. Un buen parámetro es el compromiso establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. En este contexto, debe precisarse que en el caso de los pueblos indígenas el problema de la pobreza y las carencias sociales es más dramático, destacándose como características que: 1) las carencias son mayores que en la población promedio y 2) En la región, en los procesos de reforma del Estado las políticas sociales no han tenido preeminencia lo que se demuestra que no son explícitas en las reformas propuestas. Si fuera el caso de contar con reformas estatales que incluyan el asunto indígena estas debieran considerar la interacción del Estado con las organizaciones representativas a fin de buscar estrategias consensuadas de desarrollo.

En la publicación, *“Políticas sociales para promover ciudadanía y cohesión social”* se refieren conceptos como *“desarrollo como libertad”* de Amartya Sen y de *“Ciudadanía”* de T. H. Marshall y la idea de *“democracia como extensión de ciudadanía”*, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en la región el Informe del PNUD [2004] sobre la democracia en América Latina. Creemos que estos elementos conceptuales pueden ser también útiles para políticas indígenas si fuera el caso que estas contuviesen elementos de inclusión, cohesión, desarrollo humano, Estado de Bienestar, entre otros. Como es de apreciar la inclusión de estos elementos, hace a las políticas indígenas más complejas que las políticas sociales, sobre todo en lo concerniente al concepto de *“desarrollo humano”*. A riesgo de caer en la simplificación, podemos usar la siguiente fórmula: *“las políticas indígenas pueden contener políticas sociales pero las políticas sociales no necesariamente son políticas indígenas”*.

Sen como Marshall citados en el estudio del PNUD aportan luces acerca de la importancia del ejercicio de la libertad y el desarrollo en la producción de políticas. Así Sen destaca en el informe la importancia del ejercicio de las libertades básicas de las personas por las que *“con adecuadas oportunidades, las personas pueden efectivamente dar forma a su destino y ayudarse unos a otros”*, de esta forma conecta el desarrollo de las capacidades

de las personas con la ampliación de sus posibilidades de elección y la conexión de estas variables con el buen funcionamiento de la democracia⁶⁷.

Estos postulados de Sen y Marshall deben tener como correlato un Estado adecuado en su dimensión administrativa y legal que garantice la universalidad de derechos a toda la población, por lo que su equipamiento institucional debe estar en concordancia con la pluralidad, heterogeneidad y complejidad de las actuales sociedades, esto es la expansión de la ciudadanía. (CAF: 48). Hay que decir adicionalmente que no cualquier política social, mecanismo o intervención que reduzca la pobreza está necesariamente en la dirección de expandir la ciudadanía, estas políticas deben tener respaldándolas a Estados operando con eficacia e incluyendo a través de una reforma del Estado estos componentes de cohesión, e inclusión social e interculturalidad, para citar algunas de las más importantes.

Sobre las características que debe tener la relación Estado – Sociedad, la CAF sostiene que: *“Para conocer entonces si un Estado cumple con la voluntad política de cambio social, es preciso evaluar los mecanismos de expresión de poder en la toma de decisiones, los enfoques utilizados (institucionales, de elección pública o racional), los enfoques para el análisis de los problemas sociales, el establecimiento de la agenda y los mecanismos de formulación de las políticas públicas. ¿Cómo atiende ahora el Estado la acción colectiva tomando en consideración la pluralidad de demandas y que no existen instituciones como los partidos políticos que ya no tienen el monopolio de la representación? Los servidores públicos, los políticos electos o designados, de cualquier signo y tendencia, son actores sociales interesados que en ocasiones o con frecuencia utilizan los recursos y las facultades públicas para defender sus propios espacios de poder y ventajas. Esto se llama apropiación burocrática de las políticas”*. (CAF: 49).

⁶⁷ Eso lleva a concluir a este autor que “el desarrollo puede ser visto, como un proceso de expandir las libertades sustanciales que disfrutaban las personas” . El aporte de Sen se conecta directamente con otra de las ideas centrales en la construcción y el ejercicio de las libertades humanas, cual es la de los derechos, siguiendo el aporte ya clásico de Marshall [1992], quien define a la ciudadanía como el conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo a la plena pertenencia a una sociedad. El núcleo central de su tesis es que el desarrollo de la ciudadanía va asociado con el desarrollo de tres tipos de derechos: los civiles, los políticos y los sociales. Los primeros suponen la libertad de los individuos para vivir donde elijan, para expresarse según sus convicciones, para poseer las cosas en propiedad y establecer contratos válidos, así como la libertad de expresión y credo religioso. El segundo tipo de derechos, los políticos, incluye el derecho a participar de manera activa o pasiva, directa o delegada, en el proceso de toma de decisiones políticas. Los derechos sociales agrupan por su parte toda una gama que va desde un mínimo de bienestar económico hasta el derecho a participar plenamente de la convivencia social y a vivir la vida de personas civiles según los cánones vigentes de la sociedad. Los conceptos de ciudadanía de Marshall y de acceso equitativo a las capacidades como esencia de la posibilidad de elegir (y por tanto ejercer las libertades básicas) que aporta Sen, brindan entonces un marco extremadamente útil para la consideración de las responsabilidades sociales del Estado de una manera sistémica”.

Los pueblos indígenas se encuentran entre los sectores donde la exclusión, la pobreza y el déficit de ciudadanía es más alto por lo que su tratamiento requiere la ejecución de políticas públicas no discriminatorias, políticas públicas de discriminación positiva y el empoderamiento de los excluidos para la toma de decisiones. Según CAF, esta no discriminación implica: *“por una parte, un trato igual para los iguales, pero por otra, un trato desigual pero favorable para los desiguales. Los sectores vulnerables (sectores populares, mujeres, indígenas, entre otros sectores excluidos) que viven una discriminación estructural, deben ser atendidos de manera especial por el Estado. Lo contrario, tratarlos como iguales, sería un acto de discriminación. Por ello, el diseño de políticas públicas en materia de redistribución social equitativa, en aras de ofrecer una cobertura universal, debe prestar especial protección a los sectores identificados como vulnerables en cada sociedad. Ello implica, de manera particular, criterios que los beneficien en la distribución de los recursos estatales. Los derechos consagrados en la mayoría de las constituciones de la región y en base a las cuales ha cambiado el ejercicio de la política, deben tener materialidad, por lo que allí entra en juego la redistribución del poder, el reconocimiento de derechos promovido bien desde la institucionalidad (por arriba) o bien desde las movilizaciones políticas (desde abajo), frente a un Estado que funcione y con capacidad de gestión de recursos públicos⁶⁸.*

Ahora bien, en el caso de un grupo especial de excluidos, como los pueblos indígenas, la mayor parte de países son culturalmente diversos e históricamente han tomado los siguientes caminos según refiere Cortina: *“la eliminación (por genocidio o por destierro), la segregación (que supone segregación física, discriminación económica, carencia de derechos políticos), la asimilación de las culturas relegadas a la dominante, o la integración, es decir, el reconocimiento de que los diversos grupos tienen derecho a mantener sus diferencias culturales participando de la vida común⁶⁹”.* (Cortina: 8).

En general, una forma de encarar una situación de exclusión social persistente de las minorías no solo tiene un abordaje de tipo económico sino tiene además una dimensión social y cultural, por lo que es necesario asegurar derechos culturales y diferenciación cultural que permitan extender la ciudadanía política en ese extremo y ser atendida en todas sus dimensiones: *“ Es una realidad que muchas de las políticas desarrolladas y que tienen problemas para el logro de sus objetivos, no toman en cuenta el conjunto de dimensiones de la pobreza y de la exclusión: ingreso, salud, educación, vulnerabilidad y*

⁶⁸ Por ello desde la perspectiva y racionalidad de los derechos humanos, es central el tema de la participación en el diseño de políticas públicas y aparecerá claramente en las conclusiones de este estudio. Si las políticas públicas son las acciones y omisiones del Estado, que pretenden interpretar las demandas de la sociedad e incidir en la vida de los ciudadanos, las políticas públicas basadas en derechos humanos son la articulación racional de acciones y omisiones del Estado.

⁶⁹ Esta última forma política de proceder recibe el nombre de "multiculturalismo", expresión que eligió el gobierno canadiense para describir la política que empezó a impulsar a partir de 1970, encaminada a fomentar la polietnicidad y no la asimilación de los inmigrantes

participación, dimensiones que deben ser ponderadas entre sí, además de relacionadas con el aspecto cultural (...) Pero también hay una problemática de la diferencia, visible principalmente en las prácticas culturales, lo que lleva a mirar también en el tema de la desigualdad, entre otros casos la indígena, que no sólo son víctimas de la desigualdad sino en algunos casos de la diferencia” (CAF:57). Por lo tanto, las practicas asistencialistas no tienen ninguna cabida aunque según Arriagada los sistemas de toma de decisiones jerárquicos y sobreburocratizados pueden ser funcionales a sistemas de estructuras clientelares y fragmentadas (Arriagada, CEPAL 2006).

Un primer elemento que consideramos clave para saber si nos encontramos ante políticas sociales, en el sentido tradicional, para pueblos indígenas; o ante políticas indígenas propiamente tales, es definir el concepto que los pueblos indígenas tienen de su propio desarrollo, que sospechamos muy distinto a los propuestos por Sen y Marshall. Y para agregar otros elementos de confusión se han agregado propuestas de desarrollo que tienen un origen académico pero que han sido asumidos por dirigentes indígenas, nos referimos a la filosofía del Vivir Bien o Buen Vivir, basados en el Suma Qamaña aymara y el Sumaj Kausay quechua, y que busca según sus defensores el beneficio colectivo en armonía social y ambiental⁷⁰. (Revista Integración: 2011:8).

Un segundo elemento que consideramos importante para saber si hablamos de políticas sociales o políticas indígenas es definir el objetivo detrás de estas políticas sociales implementadas desde el Estado, si se trata de políticas que procuran la asimilación de los pueblos indígenas o son propugnadoras de la cohesión social.

En las ciencias sociales, la cohesión social no tiene una definición unívoca, aunque alude a un sistema de relación entre las partes que comparten un sentido de pertenencia.

La razón por la que diferenciamos las políticas indígenas de las políticas sociales es para evitar que elementos centrales como ciudadanía o cultura queden subsumidos por políticas de carácter general orientadas a resolver temas de exclusión social o pobreza. Esto no obsta que los programas sociales dejen de atender a los pueblos indígenas, de hecho varios de los programas sociales han sido materia de estudio⁷¹. Así tenemos que los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) han sido reconocidos como instrumentos exitosos para mejorar los resultados de salud, nutrición y educación de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad en una investigación que presenta

⁷⁰ Estos conceptos son defendidos en varias publicaciones de la Comunidad Andina de Naciones como la REVISTA DE LA INTEGRACIÓN y han tenido aceptación en Bolivia y Ecuador al extremo que en el Ecuador existe oficialmente el Ministerio del Buen Vivir. REVISTA DE LA INTEGRACIÓN Políticas de Desarrollo Social en la Comunidad Andina. Lima 27, 2011

⁷¹ Pueden revisarse los resultados del estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú.

logros y retos del programa Juntos en una muestra de seis comunidades indígenas andinas y amazónicas pertenecientes a los grupos étnicos Asháninka (Junín), aymará (Puno), awajún (Amazonas), quechua (Ayacucho y Huancavelica) y shawi (Loreto).

Acerca de las políticas sociales, Isabel Ortiz en su Guía de orientación de políticas públicas, sostiene que *“La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo”*.

Entre las conclusiones más importantes del estudio tenemos que el fortalecimiento de las operaciones del programa Juntos en contextos indígenas *“requiere no solamente que se comuniquen de manera más clara sus objetivos específicos y su visión de desarrollo, sino también que se identifiquen y especifiquen las prácticas que no avala. De igual modo, es necesario comunicar de manera culturalmente pertinente el enfoque de derechos y deberes sobre el cual se basa el programa –de allí que se trate de corresponsabilidades-, así como las causales oficiales de suspensión y salida”*. Otros resultados vinculados al cumplimiento de corresponsabilidades y uso de servicios públicos señalan que la presencia de Juntos en las comunidades analizadas ha incrementado la demanda de los servicios de obtención de documentos de identidad, salud y educación que se expresa en un incremento del gasto familiar asociado a la educación y una mayor demanda de los servicios de vacunación, monitoreo del crecimiento de los niños y chequeos prenatales. (Correa y Roopnaraine: 2013: 7)

CAPÍTULO III. POLÍTICAS INDÍGENAS Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

3.1 EL IMPACTO EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

La primera de las tareas que debe afrontar el Estado peruano para propender al desarrollo de los pueblos indígenas es el reconocimiento de derechos tanto individuales como colectivos del ser y el pueblo indígena. Estos derechos ya han sido ganados durante décadas en el concierto internacional a través de tratados, declaraciones y jurisprudencia.

Los pueblos indígenas y los sujetos que los conforman, mantienen su condición de ciudadanos con derechos fundamentales de carácter individual y también colectivo, y todo esto constituye un desafío para el Estado y la Sociedad en sus diversas esferas a fin de construir conjuntamente con ellos un modelo de desarrollo que las incorpore a la Nación.

Siendo los pueblos indígenas un colectivo sujeto de derechos este no puede ser reducido a una agregación de sus miembros sino a sus derechos como colectivo, por ejemplo, la protección y uso de la cultura, del territorio o de la tierra o del lenguaje. En ese sentido el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Debemos tomar en cuenta los derechos individuales de estos sujetos en consonancia con la particularidad de su cultura, de su modo de ver la vida, de su propia identidad en relación con los derechos propios del pueblo o comunidad indígena al que pertenecen” (STC 2014).

Asimismo, la Corte IDH ha señalado:

“... este Tribunal ha considerado que la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana. La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural”.

Por lo tanto, es imprescindible tener en cuenta el respeto y la promoción de estos derechos colectivos cuando se produzcan políticas públicas pues estos derechos contiene elementos constitutivos de la propia visión de desarrollo de los pueblos indígenas. Dicho de otro modo, no se pueden producir políticas públicas indígenas sin tomar en cuenta que lo indígena tiene elementos individuales y colectivos que contienen la visión particular de desarrollo indígena. Estos derechos son reconocidos en el Convenio 169 y están referidos a la protección de la identidad, la integridad y el desarrollo de los pueblos indígenas u originarios, sin menoscabo de los derechos fundamentales y del sistema jurídico internacional. (Sandoval: 8)

Luego, el reconocimiento de la causa indígena tiene a la base una situación según la cual en el mundo mundos académico ha ganado consenso el respeto por la diversidad cultural, la cual tiene a la base teorías políticas como el pluralismo cultural y la multiculturalidad, y el derecho a la diferencia y de las políticas culturales. En el Perú, más bien ha ganado predicamento la incorporación del enfoque intercultural al momento de diseñar y promover políticas públicas que pueden encontrarse en un conjunto de publicaciones disponibles en el Ministerio de Cultura. (Sandoval: 11)

Por lo tanto, el análisis relativo a si las políticas indígenas que tienen un enfoque intercultural que las atraviesa han impactado o no en el desarrollo de los mismos, debe abarcar necesariamente diversos campos de la vida económica, social, cultural y política del país, en los cuales están implicados los derechos de dichas poblaciones. Por ello, para un análisis y un balance sobre el tema es necesario tener en cuenta cinco dimensiones que tiene a la base el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas en el Perú:

- a) Discriminación social y racial.
- b) Cultura, lengua y educación.
- c) Tierras, territorialidad y recursos.
- d) Organización comunal.
- e) Derechos políticos.

a) Discriminación social y racial. Algunos estudios cuantitativos y cualitativos referidos por Callirgos y citados por Sandoval y cualitativos han dado cuenta de la existencia de una mentalidad discriminadora y de prácticas basadas en prejuicios étnicos y raciales en importantes sectores de la población peruana. Las formas de discriminación se expresan en distintas situaciones y espacios, y tienen base en diversos motivos. El psiquiatra Max Hernández habla de un racismo solapado o encubierto. Sandoval tiene la hipótesis que la dificultad para reconocer la existencia de racismo en las relaciones sociales en nuestro medio, asociada a la debilidad de instituciones u organizaciones étnicas que enfrenten los problemas raciales o de discriminación a ese nivel, ha dado como resultado que ese tema no aparezca como un punto prioritario en la agenda pública.

Al respecto, debemos señalar que existe un importante conjunto de normas constitucionales y legales y entre las más importantes tenemos:

El artículo 2.2 de la Constitución Política del Perú se señala el “derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado por ningún motivo”.

Ley 26772 que dispone que las ofertas de empleo y el acceso a instituciones de formación educativa “no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de igualdad de oportunidades o de trato”.

Ley 27049 que dentro del título referido a los “derechos de los consumidores”, se establece que “los consumidores no podrán ser discriminados por motivo de raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, preferencias políticas, creencias religiosas o de cualquier índole, en la adquisición de productos y prestación de servicios que se ofrecen en locales abiertos al público”.

Ley 28867, que modifica el Código Penal con la finalidad de establecer penas — que incluyen prestaciones de servicios comunales o penas privativas de libertad que van de dos a cuatro años de cárcel— para quienes discriminen por “motivo

racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier otra índole, o condición económica, con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona. (Sandoval: 37)

b) Cultura, lengua y educación. La Constitución peruana de 1993, en su artículo 2, inciso 19, establece el “derecho a la identidad étnica y cultural”. En tal sentido, el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. Cuando la legislación constitucional señala derechos de grupos étnicos lo hace con referencia a las poblaciones de origen indígena (andinas o amazónicas). De otro lado, cuando se ha incluido la referencia a los derechos de los grupos étnicos de origen indígena se los concibe en tanto “comunidades” y no “pueblos indígenas” o “pueblos originarios”.

Por otro lado, la legislación peruana no reconoce el derecho de la persona “indígena” sino que se basa en la figura de la “comunidad” como persona jurídica, en tanto institución ancestral de la cultura de los pueblos originarios. Tampoco reconoce la existencia de una ciudadanía indígena, sea quechua, aimará o de alguna de las etnias amazónicas (Mendivil 2002^a citado por Sandoval). Por lo tanto, dentro del marco legal del país no existe un reconocimiento de la ciudadanía indígena definida a partir de una identidad étnica y cultural particular, que suponga además una denominación específica y que otorgue derechos diferenciados del resto de la población.

En el plano legislativo, la Constitución vigente define al Perú como un país multicultural y multilingüe; no obstante, la legislación nacional no reconoce la existencia de pueblos indígenas, más sí de comunidades campesinas de la sierra y de comunidades nativas de la Amazonía.

En el tema relacionado con las lenguas vernáculas, el artículo 48 de la actual Constitución establece que en el país los idiomas oficiales son el castellano, el quechua y el aimara, y las otras lenguas aborígenes según la ley, mientras que en el artículo 17 se establece el compromiso del Estado de fomentar la educación bilingüe e intercultural, “según las características de cada zona”. (Sandoval: 38)

c) Tierras, territorialidad y recursos. En el Perú, los cambios normativos y legislativos han estado referidos principalmente a las condiciones de la propiedad y la explotación de los recursos naturales, las actividades extractivas (minería, petróleo y gas) y el uso de tierras con fines agropecuarios. Durante la década de 1990 proliferaron las normas que modificaron el marco legal referido a estas actividades. Paralelamente, esa legislación ha previsto diversos mecanismos de consulta a las poblaciones y comunidades indígenas de las zonas involucradas en la explotación o el uso de las tierras.

Un hito en el marco legal que regula los derechos territoriales de las poblaciones indígenas ha sido la promulgación de la Ley 28736, del 24 de abril del 2006. Esta norma garantiza los derechos de posesión de los pueblos en situación de aislamiento o de contacto inicial sobre las tierras que ocupan, “restringiendo el ingreso de foráneos a las mismas”. Al mismo tiempo establece “reservas

indígenas” de carácter intangible, en las que se prohíbe cualquier actividad distinta a las de los usos y costumbres ancestrales de los habitantes indígenas. Dicha ley prevé el caso de autorizaciones excepcionales a partir del aprovechamiento de un recurso natural “cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado” y que a su vez implique el uso de métodos que no afecten los derechos de dichos pueblos. (Valdivia et al., 637 citado por Sandoval) (Sandoval: 39)

d) Organización social y comunal. En el Perú, la base social de la etnicidad indígena ha sido históricamente la organización comunal. Numerosos estudios antropológicos e históricos dan cuenta del origen, las transformaciones y la vigencia de las comunidades campesinas y las comunidades nativas como instituciones sociales que han gravitado en la vida social y cultural de la población indígena.

Recientes cambios en la legislación sobre la propiedad de tierras han limitado y modificado las condiciones de supervivencia y desarrollo de las comunidades campesinas. Se ha establecido que la propiedad se pierde si tierras comunales se encuentran en abandono o si dos tercios de sus miembros calificados deciden su venta. La Ley 26505, denominada Ley de Titulación de Tierras, ha promovido la propiedad privada individual, dando paso a la transferencia, por compra-venta, a terceros. Según las organizaciones indígenas, es muy poco lo que queda del régimen legal que protegía la propiedad comunal, lo cual —según señalan— entraría en contradicción con el pregonado “respeto de la identidad cultural de las comunidades” y la protección de las “tradiciones de las comunidades” establecidos en el artículo 89 y el artículo 162, respectivamente, de la actual Constitución Política (Mendivil 2002^a citado por Sandoval). (Sandoval: 40)

e) Derechos políticos. En el debate internacional sobre los derechos indígenas, los términos ‘pueblo’, ‘territorio’ y ‘libre determinación’ o ‘autodeterminación’ son altamente controvertidos.

Según Sandoval, el hecho de ser definidos como pueblos y no como minorías étnicas tiene consecuencias importantes en términos de la libre (auto) determinación.

Los términos que marcarán el debate sobre el estatus político y el derrotero económico, social y cultural de los pueblos indígenas en los próximos años incluirán el tema de sus derechos sobre la autonomía política y la jurisdicción territorial (Assies 2000).

En la actualidad, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ha establecido un “candado” mediante la aclaración que señala que el uso del término ‘pueblo’ no implica las prerrogativas que confiere el derecho internacional a los pueblos o naciones. Se ha dejado abierta, en cambio, la posibilidad de una “autodeterminación interna”, que significa algo así como una autodeterminación dentro del marco del Estado nacional. Esto implica que los pueblos originarios tienen derecho a decidir sus prioridades en el proceso de desarrollo y a conservar sus costumbres y sus instituciones, así como un cierto grado de jurisdicción (Assies 2000).

Por otro lado, la Ley 26683, llamada Ley de Elecciones Regionales, promulgada el 14 de marzo del 2002, estableció que la lista de candidatos a cada consejo regional (instancia legislativa de los gobiernos regionales) deberá estar conformada por “un 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”. (Sandoval: 40)

3.2 EL IMPACTO EN EL DESARROLLO DESDE EL NIVEL SECTORIAL

Según Correa, en general, los avances logrados a nivel normativo por el Estado peruano no se han traducido en políticas interculturales claras y coherentes. Sin embargo, las políticas indígenas con enfoque intercultural arrojan resultados siempre más claros en los sectores Educación y Salud, aunque de baja escala (proyectos), con limitada vinculación intersectorial, débil fiscalización e importante dependencia al financiamiento de la cooperación internacional para ser implementada y continuada. Estos dos sectores destacan precisamente por los esfuerzos realizados por incorporar el enfoque intercultural en la provisión de servicios a la ciudadanía, aunque enfrentan desafíos para mejorar su calidad y pertinencia: educación y salud. Así tenemos en estos sectores los siguientes logros que pueden traducirse en desarrollo pero que tienen pendiente una correcta evaluación y medición:

Educación: el sector educación cuenta con mayores experiencias en materia de interculturalidad dentro del Estado, las cuales han sido principalmente acumuladas en las tres décadas de implementación del modelo de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Acceder a la educación en su propio idioma es un derecho de los pueblos indígenas y también una estrategia para mejorar su inclusión en el sistema educativo. Sin embargo, más de un tercio (33,4%) de los docentes de los centros educativos en comunidades indígenas amazónicas no hablan la lengua materna de sus alumnos (INEI 2008).

Por otro lado, el modelo EIB enfrenta importantes desafíos vinculados a la calidad del servicio, logro educativo de los alumnos y sostenibilidad. La oferta actual se concentra en la educación primaria, pues existe un déficit de centros educativos y docentes capacitados en EIB: por cada cien alumnos hay menos de un profesor.

Asimismo, los alumnos que siguen la EIB muestran limitados avances en su rendimiento académico, especialmente en el desarrollo de sus capacidades lectoras (Vásquez *et al.* 2008). Consecuentemente, es indispensable mejorar la calidad del servicio y fomentar una cultura de evaluación periódica sobre los resultados logrados por la EIB. Asimismo, existen dos importantes desafíos vinculados a la sostenibilidad del modelo EIB: (a) superar el sesgo escolar, lo cual ha limitado el avance en la educación secundaria y superior; (b) diversificar la oferta para ofrecer alternativas educativas interculturales para la población no indígena.

Salud: en los últimos años, se ha realizado avances muy importantes en dos dimensiones: (a) creación de normas técnicas y (b) adecuación cultural de los servicios de salud. En cuanto a la primera dimensión, el sector salud cuenta con una estrategia sanitaria para pueblos indígenas, normas para la transversalización del enfoque de género,

interculturalidad y derechos en salud, así como con guías de salud *ad hoc* –salud reproductiva con enfoque intercultural; protección, relacionamiento y atención de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial–. La implementación de estas normas ha sido limitada por falta de financiamiento, sobre todo para programas de capacitación del personal técnico y promoción de la salud. Asimismo, es preciso profundizar la articulación de la estrategia sanitaria de los pueblos indígenas y de las normas de transversalización de género e interculturalidad, a través de planes de acción que incorporen de manera activa a las direcciones de línea del Minsa. En cuanto a la segunda dimensión, los esfuerzos se han concentrado en la adecuación cultural de servicios para las gestantes indígenas, como respuesta a la alta tasa de mortalidad materna y embarazo temprano.

Para ello, se ha adoptado medidas específicas, como promover el parto vertical y ampliar la oferta de casas de espera, especialmente en la Sierra. Los avances en materia de salud infantil, atención a la tercera edad e incorporación de la medicina tradicional son todavía limitados. Por otro lado, el sistema de salud enfrenta dificultades para encontrar y retener profesionales que hablen lenguas indígenas, quienes son claves para superar las barreras comunicacionales con los pacientes y para incrementar la confianza de las poblaciones indígenas hacia los servicios de salud. Solo 41% de la población indígena accede a centros, postas de salud o botiquines que respeten sus costumbres e idiosincrasia (Minsa 2010). Es por ello que un punto crucial es introducir contenidos vinculados a la diversidad cultural en la formación del personal de salud, tanto en las universidades como en los institutos técnicos. (Correa: 29)

3.3 RESULTADOS Y DISCUSIÓN DEL CAPÍTULO

Este subcapítulo está orientado a discutir la pregunta de investigación y la hipótesis “Las políticas indígenas impactan en el desarrollo de los pueblos indígenas”.

1.- Un primer elemento que debe considerarse es que el Estado peruano constitucionalmente es una democracia liberal. Para ser tal debería asumir el papel de garante de la igualdad de todos los ciudadanos y las ciudadanas ante la ley; y respecto de las minorías, garantizar el reconocimiento y cumplimiento de los derechos especiales, de la implementación de medidas especí

ficas dirigidas a promover la participación de los pueblos indígenas en la sociedad y la política, del diálogo con las organizaciones indígenas, de la lucha contra la pobreza y la exclusión, de la protección de los derechos colectivos de propiedad y uso de la tierra, entre otros. Estos requisitos, los relativos a las mayorías y minorías, no se cumplen plenamente.

2.- La relación del Estado con los pueblos indígenas que han ejercido distintas administraciones de gobierno ha dependido de su signo ideológico y no se han asumido como políticas de Estado orientadas a la integración o cohesión social, cuando menos como políticas sociales para proveer servicios sociales o reducir la pobreza crítica en los pueblos indígenas. Lo que hemos tenido son mecanismos de negociación entre los agentes del Estado y la población local desplegados solo en coyunturas críticas. No se ha

acometido el tema identificando soluciones y consensos, primando el criterio “técnico” distante aún del enfoque intercultural.

3.- Las políticas públicas del segundo gobierno de Alan García han tenido detrás un conjunto de enfoques en su concepción y producción que las ha desconectado de los ciudadanos en general y de las minorías en particular. Consideramos que sus políticas tienen una inspiración en el enfoque utilitarista, visto que su aplicación comporta recortes de derechos individuales y de minorías en nombre de la utilidad social agregada (la expectativa de utilidad obtenida por el acuerdo comercial con los Estados Unidos). Su aplicación *in extremis* eventualmente puede conllevar a la justificación de políticas antisociales tales como la discriminación o el racismo, ergo, la publicación del artículo “El perro del hortelano”. En adición, para referirnos en enfoques con mayor énfasis en el tema económico, consideramos que las políticas públicas de García tienen inspiración neoliberal. A este respecto, debe señalarse que la escuela neoliberal sostiene que los hacedores de políticas no pueden resolver problemas ni mejorar lo que espontáneamente resulte de la interacción entre los individuos libres y el libre mercado. Finalmente, puede apreciarse influencia del enfoque de elección racional, elección pública o *public choice* que postula una intervención mínima de los gobiernos en los temas económicos que en la práctica conlleva a una menor producción de políticas públicas. Su aplicación no ha contribuido decididamente en el desarrollo indígena en ningún sentido.

4.- Del marco teórico revisado, rescatamos para responder a la pregunta de investigación dos enfoques que pueden tener un impacto en la concepción y producción de políticas públicas en el Perú: El enfoque institucionalista y el enfoque gerencial. El primero, institucionalista, tiene su centro de interés en el estudio de las instituciones, en tanto, reglas, procedimientos y organizaciones formales del sistema político, así como su impacto en la práctica política, creemos que este enfoque no ha sido cabalmente aplicado no obstante su potencial. El segundo, gerencial, tiene a la base la conceptualización del Estado como un ente racionalizable y a la política como una actividad en la que se “*formulan políticas públicas*”, trasladando la lógica de la empresa privada al Estado. Este enfoque explica los distintos intentos por reformar el Estado, a saber ninguna de estas reformas ha comprendido el tema indígena.

5.- En adición, simultáneamente a los enfoques realmente aplicados desde el Estado, las políticas públicas indígenas han tenido una fuerte influencia del enfoque pluralista de políticas públicas que está caracterizado por promover la dispersión del poder de las organizaciones que compiten por representación. Sin embargo, en el concierto regional y peruano su expresión ha sido el pluralismo cultural el cual ha devenido en tres paradigmas de la mayor importancia para las políticas indígenas: El pluriculturalismo, el multiculturalismo y el interculturalismo. En esta discusión, únicamente nos centraremos en el aporte del interculturalismo a las políticas públicas indígenas en el Perú. Finalmente, hemos encontrado que más bien recientemente desde la autoridad estatal indígena, el Viceministerio de Interculturalidad se ha realizado un gran esfuerzo por legitimar el enfoque intercultural desde un plano discursivo, ello puede constatare por ejemplo en las publicaciones oficiales o en el propio organigrama de la institución; en ese sentido consideramos que se ha echado mano de un enfoque del discurso de políticas públicas

orientado a construir un argumento destinado a convencer y legitimar las decisiones públicas incidiendo positivamente en los procesos de implementación y evaluación de políticas públicas.

El enfoque constructivista de políticas públicas, propone que el discurso no solo tiene efectos retóricos (es decir, no solo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. En otras palabras, las políticas públicas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidos también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos⁷².

6.- Para Vallenas y Alza, el enfoque basado en los derechos humanos y de desarrollo propuesto por Sen que juzga las políticas públicas no solo por sus indicadores económicos sino por su impacto directo en el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas es el más adecuado para las políticas indígenas. En adición, el enfoque intercultural que propone la construcción de consensos relativos al desarrollo indígena con base en el dialogo contribuye con el mismo propósito. Consideramos que el primer enfoque puede conceptualizarse como **fin** y el segundo como **medio** para contribuir con el propósito del desarrollo indígena.

7.- Un primer problema que confrontan las políticas indígenas es que históricamente respondemos a un paradigma asimilacionista campesinista, este dato no es menor porque existe una tendencia al acotamiento del tema indígena como tema agrario o social, y por lo tanto, resoluble únicamente con políticas sociales. En buena cuenta, esto implicará igualar u homogenizar a la población indígena con todos los ciudadanos, soslayando los elementos constituyentes de su identidad y derechos como colectivo.

8.- Las dificultades para que el Estado peruano aplique políticas que produzcan desarrollo en los pueblos indígenas están demostradas por la incapacidad para atender las necesidades y demandas indígenas los cuales son reconocidos como derechos en la legislación internacional y nacional, concretamente el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa, para no citar todas las normas citadas en el acápite 3.1 relativas a discriminación social y racial, Cultura, lengua y educación, tierras, territorialidad y recursos, organización comunal y derechos políticos. Asimismo, la información

⁷² Para el interés de esta tesis los discursos oficiales en materia indígena pueden ser una pista para entender las políticas públicas, es posible generar hipótesis y marcos de referencia en torno al proceso y al contenido de las políticas públicas a partir de los mismos. La construcción de discursos asociados a políticas públicas incide en las diversas etapas del proceso de políticas no solo como una herramienta de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar a) por que ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental, b) como el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas, c) como se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones, y d) como el discursos afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas.

proporcionada en el acápite 3.2: 33,4% de los docentes de los centros educativos en comunidades indígenas amazónicas no hablan la lengua materna de sus alumnos y 41% de la población indígena accede a centros, postas de salud o botiquines que respeten sus costumbres e idiosincrasia refuerzan nuestra hipótesis. Consideramos, en este punto es clave la exigencia de la creación de espacios institucionales y el principio de participación establecido en el Convenio 169 de la OIT, a fin de dotar de dientes al enfoque intercultural y conseguir un desarrollo de los pueblos indígenas más o menos aproximado al planteamiento de Amartya Sen. Consideramos que propuestas de desarrollo como la denominada filosofía del *Vivir Bien* o *Buen Vivir*, carecen de rigor, no existe evidencia ni teórica ni empírica de su validez.

9.- Las entrevistas a profundidad que realizamos también ofrecen información que destacamos:

-**Bonny Sobrino** enfatiza el conflicto amazónico durante el gobierno de Alan García para indicar que no hay un impacto positivo y manifiesta que suscribe la propuesta contenida en la filosofía del Buen Vivir.

-**Alejandro Laos** encuentra que existe un problema de caracterización de lo indígena pues se trata lo indígena solo como si fuera un tema amazónico, lo cual genera dificultades porque no puedes ofrecer políticas de desarrollo rural sin tener en cuenta que el 70% son indígenas y que el 60% de las tierras son de comunidades campesinas reconocidas por el propio Estado. Asimismo, señala que su perspectiva de desarrollo indígena producto de una discusión al interior de los pueblos indígenas.

-**Roger Najar** destaca la invisibilización de los pueblos indígenas a pesar de ser 1 millón en la amazonia y 4 millones en la zona andina. No encuentra logros en relación a los derechos territoriales y relativiza los logros del sector salud y educación. Sustenta estas afirmaciones en su conocimiento de localidades como Datem Marañón y Saweto en Masisea en Coronel Portillo.

-**Javier La Rosa**, coincide con Najar en que la relación de Estado y pueblos indígenas ha sido de invisibilización e indiferencia si bien aunque ha habido políticas sectoriales importantes pero no reconoce como sujeto al indígena sino como sector social atravesado por problemas de pobreza ubicado en zonas rurales al que hay que atender. Esto dificulta un impacto de dichas políticas indígenas en su desarrollo.

-**Luis Vittor**, expresa que las políticas indígenas para propender al desarrollo de los pueblos indígenas deben tener como centro darle seguridad al territorio de los pueblos indígenas donde se encuentran los medios de subsistencia. En adición, deben ser respetados las formas propias de toma de decisión de los pueblos indígenas, sus propias formas de administración de justicia y de resolución de conflictos, como ejemplo, las rondas campesinas de Cajamarca y Huancavelica. Para La Rosa, no se ha construido aún una visión de modelo de desarrollo indígena lo que existe es la diversidad. Finalmente,

enfatisa que las políticas públicas deben estar orientadas a además de garantizar sus derechos fundamentales deben también atender sus derechos tales como a ejercer su identidad, su derecho a la diferencia, a preservar su cultura.

-**Antolín Huáscar** observa lo complicado que es implementar las políticas públicas en los pueblos indígenas y sostiene que apenas alcanza a tornarse en políticas sociales. Lo único que reconoce como políticas indígenas es la Reforma de Velasco y sostiene que las políticas neoliberales aplicadas en los últimos veinte años han violado los derechos colectivos de los pueblos indígenas como los previstos en el Convenio 169.

CAPITULO IV. INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD INDIGENA EN LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS

4.1 EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS EN EL PERÚ, ANTECEDENTES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES

Esta sección realiza un recuento histórico de las políticas indígenas, su evolución, sus aspectos normativos y sus aspectos institucionales y el rol de la consulta previa en la construcción de políticas indígenas.

4.1.1 ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

Siguiendo a Damonte y Glave en el Estado Colonial *“se desarrolló una política indígena destinada a colonizar socialmente, dominar políticamente y usufructuar económicamente los recursos y mano de obra de las poblaciones nativas. Para hacer efectivos principalmente los dos últimos objetivos, estructuró la institucionalidad colonial en dos repúblicas asimétricamente articuladas. La república de españoles como espacio institucional de los conquistadores, y la república de indios que dotaba de un marco institucional a las poblaciones indígenas. Dicha configuración estatal estableció tres características generales de la política indígena colonial: la segregación social, la homogenización del dominado, la protección del indígena en cuanto proveedor de mano de obra y tributos”*. (Damonte y Glave: 2013: 108).

Según Jacobsen (1997) citado por Damonte y Glave, la joven república peruana abolió la estructura estatal de dos repúblicas, disolviendo las diferencias pero solo de manera nominal. Así se señala que con la reorganización llevada a cabo por Bolívar, los indios volvieron a tener obligaciones de contribución para el Estado republicano, se quebró el “pacto colonial”, que garantizaba protección a cambio de tributos, y se propició la vulnerabilidad de las poblaciones indígenas, suprimiéndose las salvaguardas a las tierras comunales de los indios, a favor de las haciendas de la nueva élite criolla, convirtiéndose en una propiedad más del hacendado. (Damonte y Glave: 2013: 110). Estos acontecimientos produjeron las primeras reflexiones que originaron el debate acerca del “asunto indígena en el Perú, principalmente promovidos por un conjunto de intelectuales agrupados en el movimiento indigenista abocados a cuestionar la política indígena del Estado republicano y a reivindicar al indio y su cultura (Damonte y Glave: 2013: 111).

Así, se transitó hacia una situación en la cual las poblaciones indígenas fueron abandonadas por el Estado, perdiendo su identidad e ingresando a una lógica de asimilación o “campesinización” y subalternización de los indígenas andinos en el latifundio premoderno. (Damonte y Glave: 2013: 111). Esta política tuvo su fin en la década de los setenta con la reforma agraria que expropió las tierras a los hacendados entregándoselas colectivos indígena-campesinos, creando organizaciones campesinas productivas, masificando el acceso a una educación nacional “moderna”.

Resumiendo, las políticas indígenas perviven desde el Estado colonial hasta bien avanzado el siglo XX, incluidas las agresivas políticas proindígenas de Velasco fueron la asimilación y la homogenización, es recién desde la década de 1990 que se asumen los paradigma provenientes del entorno global a través de teorías como la interculturalidad y el multiculturalismo que fueron ganando terreno en los Organismos Internacionales que imparten medidas en materia de Derecho Internacional OIT y la ONU y como Organismos de Financiamiento Multilaterales como el Banco Mundial y otras más pequeñas. Damonte y Glave expresan que: *“este paradigma se traduce en el reconocimiento de la diversidad cultural en el contexto de Estados multiculturales. Este cambio fue sustentado también por las políticas de desarrollo de una economía global de mercado que consideraron al Estado un intermediario innecesario entre el capital global y las poblaciones indígenas o minoritarias. El nuevo paradigma buscaba que las poblaciones largamente invisibilizadas o marginalizadas por los Estados pudiesen integrarse de manera directa al capitalismo global. El reconocimiento cultural y el otorgamiento de derechos diferenciados podrían facilitar este proceso. Es en este contexto que la jurisprudencia internacional, siguiendo marcos de políticas liberales, fomenta acuerdos internacionales como el Convenio 169 de la OIT”*. (Damonte y Glave: 2013: 112). Estos autores también muestran como ejemplo del agotamiento del modelo de homogenización de una cultural nacional es el surgimiento de movimientos indígenas en varios Ecuador y Bolivia que desplazan al movimiento de corte campesinista que representaba políticamente a los campesinos-indígenas andinos. Movimientos indígenas de esta fortaleza y calibre nunca aparecieron en Perú.

Más recientemente, Ángela Meentzen ha aportado información con relación a la evolución de la institucionalidad indígena durante el siglo XX y parte de este. Esta investigadora señala entre sus conclusiones más importantes que *“la actuación de los organismos públicos indígenas en general ha sido desafortunada, salvo excepciones como el Ministerio de Educación con su instancia Bilingüe Intercultural –EBI- y el Ministerio de Salud –MINSA- con el Centro de Salud Intercultural –CENSI. Pero estos organismos no han podido generar cambios radicales en las poblaciones indígenas y su desarrollo ni han disminuido los conflictos en la relación del Estado con los indígenas”*. (Meentzen: 27). En el cuadro siguiente cronológicamente el modo como ha ido cambiando la estructura estatal indígena:

Cuadro N° 3.- Relación de Instituciones Públicas encargadas de los asuntos de las comunidades indígenas. (1920-2010)

Años	Nombre de la institución
1921	Sección de Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Fomento
1929	Dirección de Educación Indígena. Ministerio de Educación
1935	Consejo Superior de Asuntos Indígenas.
1935	Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social
1937	Dirección General de Asuntos Indígenas. Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social.
1941	Procuraduría Gratuita de Asuntos Indígenas. Oficina dentro del Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social.
1942	La Corporación Peruana del Amazonas y la Dirección de Asuntos Orientales. Colonización y Terrenos de Oriente. Ministerio de Agricultura.
1944	Oficina de Migración de Colonos Indígenas de Puno. dependiente de la Dirección de Asuntos Orientales, Colonización y Terrenos de Oriente del Ministerio de Agricultura luego Ministerio de Fomento
1946-1996	Instituto Indigenista Peruano. Ministerio de Justicia y Trabajo
1946	Instituto para el Fomento de las Artes Manuales y el Departamento de Nacional de Fomento de la Pequeña Industria. Ministerio de Fomento
1949-1965	Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas. Sección de asuntos indígenas.
1965-1971	Ministerio de Trabajo y Comunidades. (antes Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas)
1965	Consejo Nacional de Desarrollo Comunal dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.
1987	Instituto Nacional de Desarrollo de Comunidades Campesinas INDECC
1997-1998	Unidad de Programas para Poblaciones Indígenas (UPPI). Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
1998-2003	Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas – SETAI. Ministerio de la mujer y desarrollo Humano.
1998-2001	Comisión de Asuntos Indígenas. Ministerio de la mujer y desarrollo Humano PROMUDEH.
2001-2006	Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos – CONAPA Presidencia del Consejo de Ministros.
2006	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA)

Fuente: Pedro Castillo Castañeda. Institucionalidad Pública y derechos de comunidades campesinas y nativas, 2010.

El tema indígena en el Perú, fue asumido desde el Instituto de Antropología y Arqueología en los años cuarenta, una institución que básicamente se encarga de administrar los museos estatales, y posteriormente en 1945 se fundó una sede del Instituto Indigenista Interamericano, I.I.I.⁷³. Existió en estos primeros años una fuerte influencia del indigenismo

⁷³ El Instituto Indigenista Interamericano (III) fue creado mediante la Convención Internacional de Pátzcuaro, en 1940, tiene como objetivos fundamentales la colaboración en la coordinación de políticas indigenistas de los Estados miembros, y promover los trabajos de investigación y capacitación de las personas dedicadas al desarrollo de las comunidades indígenas. El III tiene sede en el Distrito Federal, México.

Actualmente forman parte del III 16 naciones; se encuentran prácticamente todos los países latinoamericanos como Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela, Colombia, los países

mexicano en América Latina que según Meentzen, tenía *un enfoque histórico y cultural que fue suplantado por un enfoque puramente económico utilizado tanto por la izquierda como por la derecha. Los conceptos conservadores transformaban a la población rural indígena en agricultores, granjeros o mestizos urbanos, mientras que los conceptos de la izquierda los convertían en trabajadores agrícolas, pequeños campesinos o agricultores de subsistencia.* (Meentzen: 137)

Asimismo, en los años 50 se crearon las primeras escuelas públicas en algunas comunidades nativas de la región amazónica, de acuerdo al convenio con el ILV (Instituto Lingüístico de Verano)⁷⁴.

Por otro lado, la reforma agraria en el Perú fue un proceso que inicio con el gobierno militar de Pérez Godoy en los años 1962 y 1963, para el valle La Convención-Lares cerca de Cusco, prosiguió el gobierno democrático de Belaúnde (1963-1968) quien llevó a cabo la primera reforma agraria nacional, y culminada en 1969 de modo enérgico por el gobierno militar de Velasco Alvarado (1968-1975). Meentzen afirma que el periodo de Velasco fue el de políticas públicas más consecuentes para los pueblos indígenas y comprendió: *“la abolición de los latifundios y “todo tipo de tenencia antisocial de tierras”, la creación de empresas agrícolas asociativas y de cooperativas agrícolas estatales, la reconstrucción o el fortalecimiento y reconocimiento de las comunidades campesinas en los Andes y el fomento de la agroindustria en el campo”*. Desde la perspectiva de la construcción de institucionalidad indígena estatal 1) El Ministerio de Agricultura abrió su propia Dirección General para Comunidades Campesinas donde se elaboraron normas para el reconocimiento de los derechos colectivos de tenencia de la tierra y de autogobierno comunal en las regiones andinas y amazónicas, 2) En el marco de la reforma de educación del General Velasco se institucionalizó la Política Nacional para la Educación Bilingüe. Ansió citando por Meentzen sostiene que *“Velasco aunque no consideró seriamente a las culturas indígenas como fundamento para la unidad de la Nación peruana; sin embargo, en materia de políticas públicas de educación, cultura y*

centroamericanos y México. Estados Unidos también formó parte del Instituto, pero hace años se retiró. En 1953, el Instituto se constituyó como un organismo especializado de la Organización de Estados Americanos.

El Instituto Indigenista Interamericano es producto del I Congreso Indigenista Interamericano. El Congreso aprobó una "Declaración solemne de principios" y 72 recomendaciones.

⁷⁴ SIL International (también conocido como Summer Institute of Linguistics, Instituto Lingüístico de Verano) es una organización sin ánimo de lucro cristiana evangélica, cuya finalidad principal es recopilar y difundir documentación sobre las lenguas menos conocidas, con el propósito de traducir la Biblia a dichas lenguas.

En su página Web, el El ILV Perú declara ser “una asociación de voluntarios que, desde 1946, realizan trabajo de apoyo en favor de las minorías étnicas del Perú bajo los auspicios del Ministerio de Educación. Pública.

agricultura desarrolló enfoques interesantes para los pueblos indígenas, los cuales no necesariamente representaban un esfuerzo coordinado y concertado” (Ansión 1986). (Meentzen: 141). Ni Ansión ni Meentzen mencionan que se trata este enfoque interesante pero es ingenuo pensar que se podía esperar un *esfuerzo coordinado y concertado* al tratarse de una dictadura. Igual tomamos nota del dato que nos lleva a la siguiente reflexión: La tradición del país se ha basado en estados cívico-militares autoritarios, en donde el Estado de Derecho pocas veces se ha respetado, tenemos un régimen definido como pluralista con un sistema de controles, balances y contrapesos que no ha producido muy poco en políticas indígenas; y sin embargo, aparecen regímenes autoritarios como el de Velasco al que añadimos más recientemente, el de Fujimori. ¿Es posible el desarrollo de políticas públicas en gobiernos no democráticos?

En el nivel de las organizaciones sociales representativas de pueblos indígenas, a partir de 1980 se crearon y reconocieron oficialmente las dos centrales más grandes de la región amazónica de las organizaciones de comunidades nativas, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) y en Chota (Cajamarca), una región andina con pequeños propietarios individuales de tierras no agrupados en comunidades campesinas, surgieron en 1976 las organizaciones de las *“rondas campesinas”* o *“ronderos”*, las cuales fueron oficialmente reconocidas en 1986. (Meentzen: 145). Este siempre puede ser un tema controvertido existen adicionalmente otras instituciones que se arrogan la representación de los pueblos indígenas: la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria y Conacami. Puede ser útil la revisión de un esquema sobre representación propuesto por Casafranca⁷⁵. Un estudio de la OIT (Dandler: 1998) describe varios niveles sobre el proceso organizativo de los pueblos Indígenas de la Amazonía: *a) El comunitario donde se integran las familias que comparten el mismo espacio físico a fin de responder a necesidades específicas de su entorno. b) El federativo donde varias organizaciones comunitarias, por lo general de la misma familia étnica y comúnmente ubicadas a largo de un mismo río, valle o quebrada, integran sus esfuerzos a fin de enfrentar situaciones que afectan su área. c) El regional que articula a las federaciones de segundo nivel, y cuya característica es ser interétnicos. d) El nacional, que concentra la afiliación de*

⁷⁵ Casafranca aclara sobre las organizaciones representativas de los pueblos indígenas lo siguiente: a) Existen diferentes denominaciones y configuraciones de las instituciones indígenas representativas en el Perú, por ejemplo: Comunidades Nativas, Comunidades Campesinas, Organizaciones Indígenas, Federaciones, Confederaciones, etc., b) Existen pueblos indígenas que conservan sus organizaciones tradicionales, tales como los clanes u otros y no son partícipes directos de la realidad nacional y de la toma de decisiones, por voluntad propia (Pueblos en Aislamiento voluntario y en Contacto Inicial), c) Existen pueblos indígenas que no están afiliados a ninguna organización local, regional o nacional. Las Organizaciones Indígenas en el Perú en la actualidad son producto de una serie de procesos históricos sociales cuya mayor diferencia se da por una división geográfica las instituciones representativas amazónicas y las organizaciones indígenas andinas. (Casafranca: 24).

las federaciones de segundo y tercer nivel e) Un quinto nivel es el internacional, donde tanto las federaciones como las agrupaciones interétnicas nacionales de los países amazónicos (Casafranca: 25)

Durante el gobierno de Fujimori entra en vigencia la Constitución de 1993 que en su artículo 2, párrafo 19 y artículo 89 *“reconoce y protege la pluralidad cultural y étnica de la Nación, así como el derecho fundamental a la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas y a la identidad étnica y cultural de todas las personas”*; asimismo se reconoce el derecho de las comunidades legalmente reconocidas *“a la autonomía en su organización, en el trabajo comunal, en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo.”* (Meentzen. 149). Un logro importante de ese régimen fue la aprobación de la Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural (PEIEB), (1991-1996), que ampliaba el principio de la interculturalidad a todo el sistema de educación y reconocía oficialmente las diferentes culturas y lenguas del país; sin embargo, esto no se condice con los acontecimientos en el nivel de la generación de más y mejor estructura estatal indígena: el año 1996 se cerró la Dirección Nacional de Educación Intercultural y se redujo a una unidad de la Dirección Nacional de Educación Básica. Asimismo, la pequeña dependencia encargada de asuntos indígenas fue trasladada en 1998 del Ministerio de Trabajo al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), donde se le dio el nombre de Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI)⁷⁶, que tenía como funciones: formulación de políticas, coordinación y apoyo, identificación participativa de los intereses de las comunidades indígenas, así como la coordinación y formulación de proyectos. Esta institución no contaba con presupuesto propio y contaba con un Consejo Consultivo conformado por dos representantes indígenas amazónicos y dos andinos. Meentzen afirma que en materia indígena las políticas indígenas se caracterizaron por: *“la mala calidad de los servicios estatales en las regiones rurales, un trato despectivo y discriminatorio por parte de los empleados públicos o militares, y un desinterés general por la situación de los pueblos indígenas, los cuales se sintieron “utilizados” como masa electoral”*. (Meentzen:150): Nuevamente tomamos nota del dato y seguimos en la línea

⁷⁶ Si bien la SETAI era el órgano encargado de los temas indígenas, era una institución débil que sólo cumplió labores de investigación y de promoción de actividades culturales; en la práctica era una entidad que no cumplía con lo señalado debido a tres factores: falta de capacidad operativa, ausencia de órganos desconcentrados y presupuesto reducido. En opinión de Alza y Zambrano *“este problema se agudizó cuando mediante se encargó a la SETAI velar por garantizar el respeto y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial - PIACI (en adelante PIACI) en todas las acciones que emprendan los distintos sectores (como el Ministerio de Energía y Minas), además de elaborar lineamientos para todo quien desarrolle actividades de extracción de hidrocarburos, madera, actividades turísticas entre otras en lugares donde se desplacen estos pueblos (artículo 2 D.S. 013-2001-PROMUDEH)”*. En buena cuenta se encargaba labores críticas a una entidad con poca capacidad para dar solución a las demandas de los pueblos indígenas, y de responder a las obligaciones que se le venían encomendado con relación a las políticas públicas.

de reflexión acerca de si es posible esperar el desarrollo de políticas indígenas en gobiernos no democráticos.

Con la asunción del presidente Paniagua y el regreso a la democracia se abordó el asunto indígena desde la perspectiva de su afectación por la violencia política durante la década de los 80s y 90s⁷⁷; es así que mereció especial atención la afectación de comunidades asentadas en la amazonía central representada por las confederaciones indígenas ARPI⁷⁸ y AIDASEP y promovida por la Comisión de Emergencia Asháninka, que avanzó hasta la conformación de una Comisión interministerial y una Mesa de dialogo⁷⁹. (Meentzen 152). Esta Mesa dividió su trabajo en ocho grupos temáticos que arribaron en un plan de acción⁸⁰ con objetivos, acciones, responsables y un cronograma sobre los distintos temas priorizados formulado en forma participativa y negociada con todos los participantes. Es probablemente, la más positiva experiencia de formulación de políticas indígenas en el Perú. No existía en este caso en el medio, una protesta u otra medida de fuerza que condicionara la negociación, el único elemento de presión es que el gobierno de Paniagua tenía temprana fecha de caducidad; por lo tanto, las planes y conclusiones de esa Mesa de dialogo debían remitirse necesariamente al próximo gobierno que se elegiría el año 2011. Meentzen sostiene que pese a la voluntad política de trasladar los acuerdos del Grupo de trabajo expresados en el Plan de Acción se hizo notoria la ausencia de una instancia estatal vigorosa para políticas indígenas. Meentzen lo expresa su desazón en estos términos: *“Todavía durante el gobierno de transición, algunas instituciones*

⁷⁷ Durante el gobierno de Paniagua se nombró la Comisión de la Verdad (CVR), encargada de esclarecer los acontecimientos durante la lucha armada de Sendero Luminoso.

⁷⁸ La asociación regional ARPI (Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Peruana) pertenece a la asociación nacional AIDASEP, y representa a una región en la cual hasta hoy subsisten remanentes de grupos armados de Sendero Luminoso, que en los años 90 esclavizaron a comunidades enteras del pueblo asháninka y las expulsaron de sus tierras.

⁷⁹ Las principales demandas ante la Comisión Interministerial se referían a la pacificación de la región y la erradicación de Sendero Luminoso; el reconocimiento oficial y la indemnización de los familiares de los integrantes de los comités de autodefensa de las comunidades que cayeron en la guerra civil; la garantía legal de la propiedad de tierras, sobre todo de las comunidades desplazadas por la guerra civil que deseaban retornar a sus áreas de origen; el control del daño medioambiental causado por las empresas madereras, el narcotráfico y los colonos andinos; el reconocimiento de las reservas forestales y naturales administradas por las comunidades; y mejoras en la educación intercultural bilingüe.

⁸⁰ Entre los temas figuraban el reconocimiento jurídico de las comunidades nativas y la titulación de sus tierras colectivas; la ampliación de la educación intercultural bilingüe a la enseñanza preescolar y secundaria, así como a los cursos especializados de formación docente; la creación de un sistema de salud intercultural y la ampliación de los servicios estatales en el sector salud hasta las regiones apartadas del territorio amazónico; la pacificación y la seguridad para las comunidades nativas en zonas de guerra civil, de conflictos por tierras e invasiones por parte de empresas, colonos, narcotraficantes, terroristas, delincuentes, etc.; las normas para la administración participativa y vigilancia de las áreas naturales protegidas; el reconocimiento de las reservas comunales de las comunidades indígenas; el apoyo a formas sostenibles de explotación de recursos naturales de los bosques tropicales por parte de las comunidades nativas, medidas especiales para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, y del conocimiento colectivo de los pueblos indígenas.

estatales comenzaron a implementar el plan de acción. Para ello crearon nuevas dependencias y asignaron recursos financieros, o planificaron recursos adicionales para el siguiente presupuesto. En este contexto se hizo notoria la falta de una instancia estatal para políticas públicas para los pueblos indígenas, responsable de coordinar la implementación del plan de acción y los procesos de negociación. En el año 2000, durante el gobierno de transición del presidente Paniagua, se restableció la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI) (...) El 27 de julio de 2001, un día antes del cambio de mando, se publicó el Plan de Acción para Asuntos Prioritarios de la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas en el diario oficial “El Peruano”. (Meentzen: 153). Es muy interesante destacar cómo en este proceso la CEA toma la iniciativa del diálogo con el gobierno desplazando a SETAI identificando bien la oportunidad de poder establecer la agenda indígena al punto que Jorge Agurto⁸¹, considera a la Comisión Especial Multisectorial como “[...] la mejor experiencia de diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas” (Agurto, 2009).

Durante el gobierno de Toledo se creó la COANAPA⁸² absorbiendo la antigua SETAI (Oficina de Asuntos Indígenas) que fracasó en su propósito de tener reconocimiento constitucional y como proyecto debido a las acciones de la señora Karp⁸³. Un elemento que explica el fracaso de esta nueva institución es la falta de continuidad del Plan de acción originada en el gobierno de Paniagua⁸⁴. Al final CONAPAA fue reestructurado posteriormente como INDEPA, rebajando su jerarquía. De allí en más le protagonismo lo tuvieron activistas indígenas agrupados en torno a COPPIP⁸⁵ demandando a través de

⁸¹ José Agurto director del portal web de noticias indígenas Servicio de Comunicación Intercultural SERVINDI que es un portal de defensa de los derechos de los pueblos indígenas

⁸² La CONAPA se crea como una agencia gubernamental del cual Eliane Karp era presidente honoraria y según sus estatutos, debería propiciar el desarrollo y la integración de los pueblos en extrema pobreza, en esta comisión. La agencia tuvo la intención de establecer una agenda de desarrollo para las comunidades indígenas, proporcionar una representación de los intereses indígenas en el gobierno, y abrir el camino para rescatar la multiculturalidad y hacer reformas constitucionales. Algunos críticos vieron la propia creación de la Comisión como un paso atrás para los indígenas peruanos, teniendo en cuenta su liderazgo por una persona sin un lugar oficial en el gobierno en lugar de una cabeza de Ministerio.

⁸³ La CONAPA nunca dejó de ser una simple “comisión”, sin personería jurídica pública, sin presupuesto. Sus críticos señalan que prevaleció el interés de Eliane Karp de promover la Fundación Pacha para el Cambio, que se expresaba en el débil perfil de directivos como César Álvarez o Hilda Zamalloa.

⁸⁴ En plena ceremonia de juramentación de Toledo líderes indígenas como Guillermo Ñaco Rosas, entregaron en sus manos el Plan de Acción trabajado con Paniagua con la esperanza que sería el cimiento de una nueva fase superior de trabajo, cosa que no sucedió..

⁸⁵ La COPPIP se define a sí misma como espacio de encuentro y diálogo entre las organizaciones indígenas peruanas de costa, sierra y amazonía que poseen mandato directo emanado de sus comunidades de base, sean campesinas o nativas. La COPPIP está integrada por organizaciones que tienen mandato comunal e

campañas la inclusión de los derechos indígenas en la Constitución y la creación de una institución pública encargada de la coordinación de políticas públicas para los pueblos indígenas. Acerca de la generación de estructuras estatales y políticas indígenas durante este gobierno, el Ministerio de Salud creó el Instituto Nacional de Medicina Tradicional, rebautizado como Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) el 2002. Asimismo, la ley de descentralización reconoce la interculturalidad y contiene varios artículos sobre la educación intercultural bilingüe (EIB) y la Ley General de Educación del 2003, en su artículo 20 proclama la educación intercultural bilingüe para todo el sistema educativo; y finalmente, la Ley del ambiente nombra explícitamente a los pueblos indígenas y prevé en su artículo 70 la consideración de los derechos indígenas en el proceso del reordenamiento territorial según criterios ambientales e integrando a las comunidades indígenas en la gestión (entiéndase participación) del medio ambiente.

Con la llegada del APRA el año 2006 se nombró como primer jefe del Indepa a Manuel Figueroa Quintana (exparlamentario aprista), quien luego de iniciales gestos de apertura como una primera reunión con el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que ofrecía su colaboración en el tratamiento de la agenda indígena. Esto no se concretó y el gobierno encargó INDEPA a funcionarios con menor perfil político hasta su extinción en febrero de 2007 mediante el Decreto Supremo 001-2007-MIMDES.

4.1.2 ANTECEDENTES NORMATIVOS Y CONSTITUCIONALES

En general, debe reconocerse que en el caso peruano existen importantes y antiguos antecedentes normativos y constitucionales. Así tenemos que la Constitución Política de 1920, otorgó a los pueblos indígenas la protección a sus tierras, aunque con un reconocimiento legal limitado en calidad de “*comunidades indígenas*”, hasta que con el proceso de la reforma agraria cambió la denominación de comunidades indígenas por las actuales Comunidades Campesinas y Nativas. La carta de 1920 estableció en su artículo 58: “*el Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La nación reconoce la existencia legal de las comunidades*”⁸⁶.

Como decimos la protección prosiguió y en la Constitución de 1933, incluso se incrementó el marco de protección de las tierras comunales. Así, a las características de imprescriptibles e inalienables, se le añadió la protección de sus tierras mediante dos

indígena. Fue creada por acuerdo del Primer Congreso Nacional de Derechos Humanos y Pueblos Indígenas del Perú realizado en la ciudad del Cusco, en el año 1997.

⁸⁶ Esto sucedió durante el gobierno de Augusto B. Leguía, autodenominado como “protector de la población indígena” iniciando una tradición de protección que duró desde 1920 hasta 1990 y bien puede merecer una análisis de políticas bajo el enfoque del discurso.

figuras o atributos adicionales: *la inembargabilidad y la integridad* de las tierras. La primera es la imposibilidad de perder las tierras por embargo y remate posterior y la segunda es la protección del total (íntegro) de las tierras. (Castillo: 12)

A fines de los años sesenta con Juan Velasco Alvarado en el poder se inició un proceso de reforma agraria que tuvo como gestores a las fuerzas militares. Según Jaime Urrutia citado por Castillo señala que representó “*el mayor impacto simbólico en las concepciones ciudadanas*”. Por otro lado, este régimen sustituyó el término “comunidad indígena” por el de comunidad campesina para los grupos de personas ubicadas en la costa y sierra del país; y creó una institución que no existía a la fecha: las comunidades nativas, para las personas que se ubicaban en la selva principalmente”⁸⁷. (Ibíd. 12)

Nuevamente estamos ante un antecedente que tendrá implicancias en el desarrollo de las políticas públicas en el Perú, el Estado introduce un elemento que oscurece la definición de lo indígena en el Perú con el argumento que los términos “indígena” o “indio” son usados para menospreciar e insultar a las personas que habitaban en las zonas rurales del país, y a los que producto de migraciones internas se asentaban en las urbes costeras, lo cual es innegablemente cierto. Sin embargo, estas políticas refuerzan la indefinición de los propios pueblos indígenas⁸⁸.

Más adelante la Constitución de 1979, dedicó un capítulo completo a las comunidades campesinas y nativas⁸⁹ sobre el que Castañeda sostiene que se produjo un retroceso en relación del tratamiento tutelar de sus tierras⁹⁰. Sin embargo, como aspecto positivo tenemos el reconocimiento del idioma quechua como lengua oficial. En adición, a la Constitución de 1979 el posvelasquismo promulgó normas que regulaban los derechos de las comunidades sobre la tierra. Así por ejemplo tenemos que: La ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, de 1978, señala que: “*están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio*” y en su artículo 10 dispone que: “*El Estado*

⁸⁷ Decreto Ley 17716: artículo 115.- Para efectos del presente decreto ley, a partir de su promulgación, las comunidades de indígenas se denominaran comunidades campesinas.

⁸⁸ Según Castillo, la consecuencia práctica en la legislación fue que las normas se dividieron en dos grupos: un grupo de normas se aplican a las comunidades campesinas y otras a las comunidades nativas. Esto sin duda agrega dificultades para desarrollar políticas públicas favorables a estos grupos de personas.

⁸⁹ Esta es la primera referencia constitucional a las comunidades campesinas y nativas), con la idea de reforzar los alcances obtenidos por las constituciones precedentes; sin embargo

⁹⁰ A pesar de que se mantenían las características de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad, la figura de protección del íntegro de sus tierras es eliminada en esta Carta Constitucional.

garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad. Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta... ”. (Ibíd. 13)

Mención especial merece el tratamiento en la Amazonía, que tuvo como propósito asegurar legalmente las tierras de comunidades nativas frente a la invasión por parte de terceros. Esto no obsta una crítica justificada por el uso inicial de un modelo andino para la región amazónica, de acuerdo al cual *“cada comunidad tenía derecho a una cantidad limitada de hectáreas según la cantidad de familias”*. (Meentzen: 138). Así, en 1978 se revisó una vez más la ley de 1974 para comunidades nativas con el fin de adaptarla a las condiciones específicas de la Amazonía que posibilita la concesión de títulos de tierras con un número mucho mayor de hectáreas a una comunidad nativa que en la región andina. Chirif, 2006 citado por Meentzen señala que *“Hasta fines del siglo XX se otorgaron títulos de propiedad por más de diez millones de hectáreas para comunidades nativas en base a la legislación de la época de Velasco, incluyendo dos millones de hectáreas para reservas comunales, una categoría de área natural protegida con la participación de la población allí establecida (hay solicitudes pendientes para 2,5 millones de hectáreas más). También se concedieron dos millones de hectáreas como territorios naturales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario”*

De allí hasta el año 1993 se produjeron cambios importantes pues la Carta de 1993 reconoce al Perú como un país *pluriétnico y pluricultural*. Así tenemos que el artículo 2, inciso 19, de la Constitución vigente afirma que toda persona tiene derecho: *“A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (...) Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad”*. Sin embargo, respecto a las tierras de los pueblos indígenas, se retrocedió considerablemente, quedando limitada la protección a la imprescriptibilidad como defensa de las tierras comunales; asimismo, la Constitución de 1993 establece la libre disponibilidad de las tierras de las comunidades en el artículo 89⁹¹, con lo cual estas pueden ser vendidas, cedidas, donadas, etc.; lo que significa que dejan de ser inalienables. (Ibíd. 15). La idea detrás de este cambio es según sus propulsores la modernización del agro, y la promoción de las comunidades campesinas para que accedan a créditos préstamos bancarios que faciliten la entrega de la tierra como garantía⁹². Este

⁹¹ Artículo 89º: Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.”

⁹² Este artículo constitucional fue desarrollado por Ley 26505 de julio de 1995 que estableció la disposición de las tierras comunales ajustado a ciertos requisitos: Las comunidades ubicadas en la sierra y la selva deben contar con el voto aprobatorio de dos tercios del número total de comuneros calificados y para las

sería el primer precedente de la introducción del elemento eficiencia económica en la dación de normas y políticas que afectan a la población indígena. El enfoque intercultural no contó nada en este momento.

Castilla y Pastor (2010) precisan que la Constitución de 1993 en el artículo 89° del Capítulo referido al régimen agrario; realiza la siguiente definición *“como grupos humanos a las denominadas comunidades campesinas y a las comunidades nativas, pero no hace mención a la categoría de “pueblos indígenas”*. Luego, con la reforma del texto constitucional de marzo de 2002, se incluyó en el Capítulo XIV del Título IX, sobre Descentralización, una referencia directa a los denominados “pueblos originarios”, oscureciendo aún más el panorama, respecto a la denominación de pueblos indígenas. Y es sólo a partir de la Ley N° 27811, que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos, se trata de corregir este camino errático, desarrollando e incorporando el término “Pueblo Indígena”, *“estableciendo que la denominación indígenas comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, “nativos” u otros vocablos”, por lo que no es necesario que los pueblos indígenas se denominen a sí mismos como tales, pudiendo utilizar nomenclaturas distintas para su auto identificación”*. (Castilla y Pastor: 1). Pues esta indefinición que puede presentarse como un problema formal ha terminado siendo un obstáculo en la generación de una institucionalidad estatal indígena y en el desarrollo de políticas indígenas porque impide una debida focalización respecto de quiénes y cuántos son los pueblos indígenas.

Es correcto decir de la lectura de la cita precedente que la Constitución de Fujimori introduce por primera vez el tema de la cultura y de la etnia como principio constitucional. Giménez (2002) citado por Casafranca sostiene que: *“la Identidad Indígena como un conjunto de repertorios culturales interiorizados, valorizados y relativamente estabilizados, por medio de los cuales los actores sociales se reconocen entre sí, demarcan sus fronteras y se distinguen de los demás actores dentro de un espacio históricamente específico y socialmente estructurado”* (Casafranca: 47). Para Casafranca *“las identidades étnicas y culturales, son construcciones sociales surgidas en contextos históricos específicos, dentro de un marco relacional y de lucha por el poder”*; y sin embargo, *“es compleja, debido a la diversidad de grupos originarios que somos y a los procesos históricos sociales vividos”*; (Casafranca: 48)

Mención aparte es el referido a la regulación nacional respecto de los recursos naturales. Al respecto el artículo 66 dispone que: *“Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”*. Esta referencia a que los recursos sean patrimonio de la Nación comporta interés porque se establece que el aprovechamiento debe ser canalizado con miras al beneficio individual

ubicadas en la costa basta con la votación a favor de no menos del cincuenta por ciento de los comuneros asistentes a la Asamblea poseedores por más de un año de tierras comunales.

y colectivo, es decir, al país, y no sólo a las generaciones presentes sino también a las futuras. Asimismo, el artículo 67 de la Constitución Política de 1993 señala: *“el Estado....promueve el uso sostenible de sus recursos naturales”*. Este Artículo es de especial relevancia porque marca una ruta acerca del modelo de desarrollo por el que el Estado peruano ha optado oficialmente. Así tenemos que el desarrollo legal de este precepto constitucional es la Ley 26821, Ley de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales el año 1997. Castillo interpreta que *“El uso sostenible de los recursos naturales consiste en principio de que si bien pueden ser utilizados por los seres humanos para satisfacer sus necesidades, este uso no debe dar pie a destruirlos o extinguirlos. El aprovechamiento de los recursos naturales debe ser tal que debe asegurarse lo máximo posible su permanencia, en la búsqueda de su existencia indefinida”*. Este discurso oficial del Estado es compartido por los actores sociales, incluidos los pueblos indígenas.

Durante el segundo periodo gubernamental de Alan García se promulgaron un paquete de decretos legislativos en el marco de las facultades que el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos⁹³. Las más sensibles de estas normas pretenden transferir los recursos (la tierra) de los que menos tienen (poblaciones indígenas) a aquellos con capacidad de invertir (grandes inversionistas) para aprovecharlos con mayor “eficiencia” (CEPES, 2008). Como ya señalamos el concepto eficiencia en este importante conjunto de políticas propuestas en este paquete normativo nos remite a un marco de políticas públicas que privilegian eficiencia económica y gerencia en la gestión pública. El marco que contiene el enfoque intercultural esta nuevamente ausente.

Haciendo un recuento de los referidos decretos legislativos tenemos que: 1) El Decreto Legislativo 994, orientado a las tierras de las comunidades ubicadas en la costa, promueve la irrigación de tierras eriazas con aptitud agrícola con la finalidad de ampliar la frontera agrícola. El mayor de los problemas de esta norma es que exige el título de propiedad a las comunidades para demostrar que son dueñas de las tierras eriazas que poseen, sin tomar en cuenta que los propios problemas que tiene el Estado peruano para titular tierras; 2) El Decreto Legislativo 1073 modificó con poca fortuna el Decreto Legislativo 1015 con el objetivo de promover la inversión privada facilitando la decisión para disponer de ellas (gravar, arrendar, vender o ejercer cualquier otro acto⁹⁴, 3) El Decreto Legislativo 1064 planteó un cambio en la reglas de juego respecto al uso de las tierras de las comunidades, eliminando el acuerdo previo entre el propietario de la tierra y el

⁹³ De los 102 decretos legislativos, 26 de los cuales tienen una relación directa con la actividad agraria y de estos hasta 6 versaban sobre los derechos de los pueblos indígenas: decretos legislativos: 994, 1015, 1064, 1073, 1089 y 1090.

⁹⁴ Los decretos legislativos 1015 y 1073 fueron derogados por el Congreso de la República en la Primera Legislatura del 2008 por el Pleno del Congreso quien aprobó una Ley derogatoria proveniente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

inversionista como requisito para el inicio de actividades mineras o de hidrocarburos, imponiendo servidumbres legales u obligatorias, 4) El Decreto Legislativo 1089 otorgó facultades especiales al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI- para que durante 4 años titule los predios rústicos (las comunidades están dentro de esta calificación), siendo que la información gráfica de este organismo administrativo prevalecerá sobre aquellos que figuren en el registro de predios, se configura una vulneración de la seguridad jurídica de la propiedad comunal, 5) Finalmente el Decreto Legislativo 1090, dedicado más a tierras de las comunidades nativas, tuvo como principal problema el cambio de uso de las tierras forestales para promover los cultivos para producir biocombustibles en la Amazonía. (Ibíd. 49)

Luego de casi un año de protestas y a los pocos días de los lamentables sucesos en Bagua⁹⁵, el Congreso de la República derogó dos decretos legislativos más, el 1064 y el 1090. Al derogarse estos decretos legislativos, las leyes que habían sido dejadas de lado fueron restituidas y recobraron su vigencia, como por ejemplo la Ley de Tierras de 1995. En resumen, entre el año 2008 y 2011 se produjo una tensión entre el Estado peruano y los pueblos indígenas, el cual estuvo marcado al inicio por la ausencia de enfoque o dialogo intercultural y que en una segunda parte (años 2009-2011) se abrió hacia una lógica de creación de mesas de trabajo forzadas, culminando como primer producto importante la dación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa que tiene como propósito el desarrollo del Convenio 169.

Un efecto rebote de esta tensión que se produjo en el conflicto amazónico se reflejó en las elecciones generales del año 2011. El candidato presidencial Ollanta Humala presentó un Plan de gobierno duramente cuestionado por sus adversarios políticos y por una prensa que tomó claramente partido en contra de su candidatura. Este plan de gobierno denominado *“La Gran Transformación”* contenía elementos sobre el tema indígena que no se hallan en otros planes de gobierno pero que merecen destacarse. Estos se encuentran en el capítulo 2 *“Construir nación y un Estado pluricultural”*. Rescatamos lo siguiente: *“Aspiramos a construir una comunidad política plural y una república democrática, descentralizada y pluricultural mediante la integración y participación de todos los peruanos en la transformación social y el desarrollo nacional. La interculturalidad y la participación son los principios rectores de la política del Estado nacional, permitiendo el diálogo abierto, democrático y horizontal entre las diversas culturas y grupos sociales (Partido Nacionalista Peruano: 2011: 24)”* (...) Esta transformación del Estado debe partir del reconocimiento que: *“El Perú es una sociedad multicultural compleja: multiétnica en la sierra de quechuas y aymaras y en la selva. Todo ello exige una mejor forma de integración reivindicando derechos”* y que *“El Estado tiene que desplegar políticas públicas, especialmente las políticas sociales (educación, salud y seguridad) de*

⁹⁵ En la zona de Bagua (región amazónica del Perú), nativos y policías se enfrentaron el 5 de junio de 2009, con un saldo que cobró la vida de 34 peruanos, policías, nativos y pobladores de Bagua.

calidad, que lleguen a todo el territorio y cubran a todas las clases sociales. El Estado debe desplegar una eficacia burocrática y una efectividad legal”. (Ibíd.: 24) (...) “La construcción del Estado pluralista y descentralista no obedece, solo ni principalmente, a la necesidad de realizar un acto de justa reparación histórica frente a nuestros pueblos indígenas y mestizos, sino al imperativo ineludible de construir una verdadera comunidad nacional de hombres libres e iguales, vinculados por un sentimiento de igualdad primordial que nace de reconocernos herederos de las grandes civilizaciones inca y española-occidental, de los que hemos construido una cultura propia, mestiza, andino-amazónica que hoy define nuestra identidad y nos vincula de manera entrañable e irrenunciable a nuestro territorio, tradición y cultura” . (Ibíd.: 32) (...) Asimismo se señala que un Estado pluricultural y descentralista implica: “El reconocimiento del Perú como país multicultural, en el que viven y se desarrollan pueblos y grupos étnicos que mantienen sus propias culturas y lenguas (...) La política intercultural del Estado exige no solo el respeto de las otras culturas, sino esencialmente su conocimiento, comprensión y diálogo. Que en las regiones y localidades en que las poblaciones tengan idiomas y prácticas culturales diferentes a la hispana-criolla, los servicios fundamentales del Estado peruano se implementen teniendo en cuenta el idioma y las expresiones culturales de los pueblos de la zona”(…) Que los procesos educativos y las políticas culturales del Estado tendrán en cuenta esta realidad multicultural y desarrollarán, permanentemente, orientaciones y prácticas que alimenten el pluralismo, la integración y cohesión social desde esta diversidad (...) Que el sistema de educación nacional, exigirá, en determinadas carreras profesionales el conocimiento del idioma quechua, aymara, awajún o asháninka, para obtener el título profesional. Éste será un requisito general en las regiones en que la población hable, mayoritariamente, estos idiomas (...) Los conocimientos y prácticas culturales (salud, jurídicas, educativas, nutrición, etc.) de los pueblos indígenas serán revalorados e incorporados a las políticas del Estado nacional y se convertirán en prácticas legítimas y válidas, no solo en su localidad sino, en todo el territorio nacional. (Ibíd.: 32). Si revisamos todo lo actuado en un balance apretado encontraremos que se han conseguido avances en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe y se ha hecho poco aun en la implementación de la Ley de la Consulta Previa mediante su reglamentación.

Debe remarcarse que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT (...) establece la obligación de contar con una institucionalidad estatal adecuada en materia de pueblos indígenas que responda a la realidad de estos pueblos, y que se haya formado a través de acciones coordinadas y sistemáticas con ellos. Alza y Zambrano señalan que: “En nuestro país aún existe una limitada actuación estatal en materia de pueblos indígenas en el contexto de aplicación del Convenio 169. Por un lado, si bien el marco normativo es formalmente adecuado, su cumplimiento no ha seguido la misma suerte, no habiendo, por ejemplo, planes y políticas específicas que garanticen efectivamente las condiciones de vida de estos pueblos. Por otro lado, tenemos una agenda histórica indígena de demandas sin solucionar, lo que es la base de exigencias manifestadas en diversas situaciones de conflictividad social; demandas que se vienen

tratando de responder a través de espacios no institucionalizados, gobernados por la coyuntura (mesas de diálogo, v.gr.)”⁹⁶. (Alza y Zambrano: 2). Siendo cierto que aún no existe un consenso internacional validado por normas sobre la orientación de las políticas públicas para los pueblos indígenas; sin embargo tenemos dos acuerdos internacionales que pueden ser consideradas referencias importantes: la Declaración de Brasilia (Fondo Indígena 2004) y el Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (ONU 2005 – Documento A/60/270).

Bien dice Meentzen cuando afirma que el fortalecimiento de las capacidades estatales específicamente orientadas a la implementación, creemos que debe ser aplicado a todo el ciclo, de las políticas públicas para los pueblos indígenas, debería ir de la mano con una reorientación del conjunto de políticas de todas las instituciones estatales que las encamine hacia la **priorización de las necesidades y los intereses de los pueblos indígenas**. Si nos ponemos a pensar en ejemplos de sectores que deberían rápidamente adecuar su estructura a las demandas de políticas indígenas se nos ocurren rápidamente los sectores agricultura, educación, salud, energía y minas e inclusión social. (Meentzen: 36)

4.2 NORMATIVIDAD Y PRECISIÓN DE “LO INDÍGENA”

Es importante antes de abordar esta sección definir la categoría “indígena”, para lo cual recurriremos a un documento oficial del Ministerio de Salud, que señala que *“son los pueblos originarios y formativos del Perú que han mantenido su continuidad histórica desde épocas anteriores a la invasión y colonización americana y que están decididos a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como base de su existencia continuada como pueblos, de conformidad con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas jurídicos*. En adición, debe señalarse que muchos de estos pueblos se encuentran parcial o totalmente organizados en comunidades, por lo que en ocasiones suele confundirse la comunidad, que es una forma de organización local establecida en los últimos años para acceder a determinados reconocimientos y servicios estatales, con el pueblo, que es la entidad nacional identificada con una historia, un territorio, unas costumbres, un idioma e instituciones y valores propios⁹⁷. (Aportes metodológicos: 2012: 9).

⁹⁶ La idea que proponen Alza y Zambrano es que las instituciones encargadas del tema indígena en el Estado sean diseñadas e implementadas con participación de los propios pueblos y sostienen que la razón por la que no prospera esta idea es su cuestionamiento al discurso hegemónico

⁹⁷ Ministerio de salud. Aportes metodológicos para la elaboración del Análisis de Situación de Salud de los pueblos Indígenas de la Amazonía peruana, Lima, 2012.

Asimismo, es importante definir la categoría “pueblo indígena” en la medida que las políticas públicas están dirigidas primordialmente a dichas entidades colectivas y subsecuentemente a los individuos. La definición más aceptada es la del relator especial de Naciones Unidas, José Martínez Cobo: *“Las comunidades, poblaciones y naciones indígenas son aquellas que, contando con una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y a la colonización que se desarrollaron en sus territorios, se consideran a sí mismas distintas de otros sectores de la sociedad y están decididas a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como base de su existencia continuada como pueblos, de conformidad con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas jurídicos”*. (Aportes metodológicos: 2012: 14).

4.2.1 EL CONVENIO 169 DE LA OIT COMO VERTEBRADOR DE POLÍTICAS INDÍGENAS

Siguiendo las publicaciones disponibles por el Ministerio de Cultura, la Consulta Previa representa un cambio sustancial en la relación entre Estado y los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, es señalada como una oportunidad para la formación de una nueva institucionalidad pública indígena, que tiene como pilar la participación de sus representantes en las acciones y medidas llevadas a cabo por el Estado. Como elemento comprobable se muestra la realización de 23 procesos de consulta previa en diferentes áreas, desde políticas de carácter nacional hasta proyectos de exploración minera, tanto en la zona andina como en la amazónica⁹⁸. (Ministerio de Cultura: 1).

La Ley de Consulta Previa desarrolla el contenido y los principios del derecho que tienen los pueblos indígenas u originarios a ser consultados “de forma previa sobre la medidas legislativas y administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos”.

Según la normativa nacional, las consultas previas deben desarrollarse a través de procesos de diálogo intercultural entre el Estado (quien consulta) y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas (quienes son consultadas) con el objetivo de lograr acuerdos vinculantes para ambas partes, los cuales están referidos a gestionar las posibles afectaciones en los derechos colectivos de uno o más pueblos indígenas.

De esta manera, la consulta previa es un proceso que – al garantizar la participación de los ciudadanos indígenas en la toma de decisiones – brinda legitimidad a las acciones estatales, favorece su implementación, las dota de sostenibilidad en el tiempo y de seguridad jurídica. En ese sentido, es importante resaltar que si bien la consulta constituye “una salvaguarda” de los pueblos indígenas frente a los posibles impactos de las industrias extractivas⁶, la consulta no se limita a este sector, sino que involucra toda medida que tenga alguna afectación en sus modos de vida.

⁹⁸ 10 Avances en la implementación de la Consulta Previa en el Perú. Ministerio de Cultura, Lima, 2012.

En abril del 2012 - luego de un proceso de diálogo con las organizaciones indígenas de alcance nacional - se publicó el “Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa”, documento donde se detallan las pautas para la implementación de la Ley y las características esenciales del proceso. A partir de la aprobación del Reglamento, se inició la implementación de los primeros procesos de consulta previa en el país

Viéndolo desde una perspectiva positiva, el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa y su implementación mediante su Reglamento es útil porque muestra los límites de la aplicación de políticas indígenas. Esta norma establece por ejemplo, la obligación de contar con una institucionalidad estatal adecuada en materia de pueblos indígenas que responda a la realidad de estos pueblos, y que se haya formado a través de acciones coordinadas y sistemáticas con ellos. Un elemento que se muestra como piedra angular del Convenio 169 es la Consulta Previa siendo que su ejercicio permite la protección de los demás derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. Alza y Zambrano sostienen que la Consulta Previa implica un derecho independiente y con un contenido sustantivo propio basado en la dignidad de los pueblos y, de otro lado, otros derechos contenidos en el Convenio 169 OIT, en base a la igualdad y a su propia capacidad. (Alza y Zambrano: 8). Según estos autores *“el derecho a la Consulta Previa, es una facultad que tienen los pueblos indígenas para que, dentro de un proceso de diálogo intercultural, puedan escuchar al Estado sobre los proyectos que el gobierno tiene pensado aplicar, con el objeto de evaluar, estudiar y analizar los posibles cambios, beneficios y/o perjuicios que dicho proyecto tendría sobre su vida y cultura”*.

Otro elemento central del Convenio, y en nuestra opinión de mayor importancia es la *participación*, por su implicancia en el desarrollo de políticas públicas. Alza y Zambrano dicen al respecto que: *“es un tema donde se conjuga la inclusión, la contribución y la responsabilidad de los pueblos indígenas en el desarrollo y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y actividades, en la medida que estos puedan afectar el desarrollo de sus vidas y culturas. A través de la participación, se les reconoce a los pueblos indígenas la capacidad política y jurídica de intervenir directamente en los diversos procesos de desarrollo que les importe”*. (Alza y Zambrano: 9).

Casafranca sostiene que la efectividad de *la participación* de los pueblos indígenas, se mide en virtud del número de espacios adecuados y apropiados que permitan a dichos pueblos integrarse, involucrarse y comprometerse con las decisiones de su propio desarrollo. Esto hace de la participación un derecho continuo y permanente, **en todos los momentos** del ciclo de desarrollo o del ciclo de políticas públicas; a diferencia de *la consulta* que esta está prevista **ocasionalmente** o de manera **concreta** cada vez que se tenga prevista alguna medida que los pueda afectar directamente. Citando las conclusiones del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que sostienen que *“la participación implica ir más allá de la mera consulta y debe llevar a la apropiación concreta de proyectos por parte de los pueblos indígenas”*, Casafranca opina que **el derecho a la participación es un derecho de mayor amplitud que el de la consulta** (Casafranca: 82).

Hemos revisado expresamente estos principios incluidos en el Convenio 169 por su implicancia en las políticas indígenas y su impacto en el aparato estatal. Damonte y Glave⁹⁹, en un artículo de análisis sobre los casos peruano y boliviano, expresan que las iniciativas de brindar derechos de consulta a poblaciones indígenas andinas terminan no teniendo el necesario soporte político e institucional para convertirse en un medio de inclusión política o social por lo que sostienen la hipótesis que la ineficacia de la Ley de Consulta Previa como herramienta legal de inclusión en tanto no se encuentre en concordancia con las políticas indígenas generales de cada Estado. Esta hipótesis tiene a la base el planteamiento que la Ley de Consulta Previa *“surge en el marco del paradigma de multiculturalismo liberal, que no es asumido completamente ni por los Estados ni por la población andina y que por ello la reglamentación e implementación legal de la consulta es contestada tanto por las visiones restrictivas que niegan la existencia de indígenas en los Andes, como por las visiones “amplias” que consideran a la gran mayoría de población andina como indígena en la medida que ha sido históricamente subalternizada”*. (Damonte y Glave: 2013: 104).

Por otro lado, Damonte y Glave, muestran que existen dificultades en la implementación del Convenio 169 y la Ley de Consulta Previa, presentando como asunto irresuelto, el de la identificación de sujetos de consulta. A este respecto, estos autores han clasificado las mismas en tres tipos de lógicas: la lógica empresarial, la lógica legalista y la lógica inclusiva. (Damonte y Glave: 121). Sobre la lógica empresarial, en Perú y Bolivia donde se aplica la Ley de Consulta previa *“es utilizada para que algunas industrias extractivas y agentes estatales, cuenten con un requisito adicional que el Estado pone para dar luz verde a las inversiones en el caso peruano y una manera de facilitar procesos de intervención estatal sectorial en el caso boliviano”*. Por tanto, en la lógica empresarial, *“la Ley se ve como una forma adicional e innecesaria de consulta puesto que los sectores corporativos ya tendrían mecanismos de participación incorporados es sus procesos de negociación y la identificación de sujetos de consulta viene a ser definida según el impacto que las operaciones extractivas pudiesen tener, este es el criterio fundamental aceptado”*¹⁰⁰ (Damonte y Glave: 122). Por otro lado, sobre la lógica legalista está referida

⁹⁹ Este artículo se presentó en la I conferencia regional Multiculturalidad e inclusión social y se denominó ¿Cómo incluir a los pueblos indígenas andinos? Avances, desafíos y lecciones aprendidas del otorgamiento de derechos de consulta en el Perú y Bolivia.

¹⁰⁰ Damonte y Glave amplían esta lógica empresarial poniendo ejemplos concretos, como la aceptación de ciertos derechos adicionales específicos para pequeñas poblaciones indígenas muy tradicionales que se han desarrollado al margen del Estado, que no gozaron de ciudadanía, como las “tribus” amazónicas. Es por esta razón que a los actores empresariales les resulta difícil aceptar a las poblaciones andinas como sujetos de consulta con la excepción de poblaciones muy tradicionales o visiblemente “diferentes” como los Uros o Aymaras. En todo caso, podrían hasta admitirse hasta ciertas comunidades andinas quechuahablantes con derecho a consulta las muy “tradicionales” siempre y cuando su número sea reducido y la consulta se lleve a cabo con participación privada. Los sectores más cerrados dentro del sector privado consideran que no se puede hablar de un pueblo o comunidades quechuas sino de comunidades campesinas integradas hace siglos al Estado nacional y, por ende, no-indígenas. En el caso

a los actores que privilegian el plano legal sobre el análisis social. (Ibíd.: 122)¹⁰¹. Finalmente, la última clasificación que proponen los autores es el de la lógica inclusiva, con una perspectiva indigenista (opción a) y ciudadana (opción b), según la cual los actores piensan que la Ley de Consulta *“es una oportunidad de inclusión de las poblaciones andinas históricamente marginadas, sostienen que la ley no debería incluir a la mayoría de, sino a todos, los pobladores de la región andina puesto que la ascendencia indígena en esta zona del país es mayoritaria. Sin embargo, existen dos posiciones y mecanismos de inclusión mencionados. Por un lado (opción de inclusión a) se pone énfasis en la ascendencia cultural indígena, por lo que se considera que toda forma de organización o colectivo rural o urbano con alguna influencia cultural indígena debe ser incluido. Esta es la lógica predominante entre los sectores de la sociedad civil boliviana y de las organizaciones indígenas/campesinas en Perú”*¹⁰². Por otro lado (opción de inclusión b), *“se considera que se debe tener en cuenta la marginalización histórica que han sufrido las poblaciones andinas como criterio aglutinante de reconocimiento. Es decir, se trataría más de una consulta ciudadana a población que teniendo alguna ascendencia indígena, es también pobre, vulnerable o sencillamente marginada políticamente. Esta posición sólo la hemos encontrado en Perú donde no toda la población que podría reclamar derechos indígenas se considera indígena”*¹⁰³ (Ibíd.: 123). Estas lógicas distintas han producido tensiones tanto al interior del Estado como entre el Estado y distintos sectores de la sociedad civil al momento de establecer la Base

boliviano, son ciertos sectores del gobierno —que temen que la consulta previa dificulte los planes de desarrollo (principalmente extractivos y de infraestructura) — los más reticentes a volverla ley.

¹⁰¹ Los autores la entienden como una lógica formalista en función de cumplir de manera “correcta” con los acuerdos que el Perú ha adquirido con la comunidad internacional (en particular el Convenio 169 de la OIT). Los autores recogen la opinión de los promotores de la Ley en el sentido que se recoge el espíritu del convenio ratificado y por tanto, queda solo afinar criterios y procedimientos como porcentaje de la comunidad debería tener lengua materna indígena para ser identificada como indígena, así como la integración de otros criterios de identificación. Damonte y Glave sostienen que al interior de la corriente donde se inscribe esta lógica existen críticas a la Ley de Consulta que está centrada en tres puntos: a) la restricción de la continuidad cultural a un espacio formal específico: la comunidad, y; b) la falta de mecanismos de identificación y reconocimiento para instituciones indígenas.

¹⁰² Los autores citan a un funcionario del Instituto de Defensa Legal (IDL) quien señala que “tiene que ser al revés, el tema es quién no es indígena. O sea tú no tienes que demostrar que lo eres, es un tema de identidad, más bien presume que lo son, más bien demuestra que no lo eres. O sea el Estado tiene que demostrar que no eres indígena. El gorro (de identificación) es práctica cultural preexistente a la colonia, que no está pura”.

¹⁰³ También es citado un miembro de la Asociación Servicios Educativos Rurales quien sostiene: “Ahí hay un problema (en donde no hay comunidad como unidad territorial que defina lo indígena). Tú tendrías que crear un mecanismo, que no lo tengo claro. No diría (...), la ronda campesina, porque es otra cosa. Pero quizá (para) los caseríos rurales de Cajamarca (...) (podría funcionar) otro criterio: analfabetismo. Si estás hablando de un 30, 40% de analfabetismo femenino, estás hablando de mundo indígena. Puedes cruzarlo. ¿Por qué es analfabeto alguien en el Perú? No es porque es pobre”.

de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios que son sujetos de la Ley de Consulta en el caso peruano.

Con base a esta información Damonte y Glave se preguntan si el derecho de consulta es un mecanismo eficiente de inclusión social y responden que *“dependerá del modelo de inclusión que se busque implementar, de las particularidades culturales e históricas de los pueblos a incluir, y de la capacidad institucional de los Estados para ajustar dicho modelo de manera participativa con las poblaciones a ser incluidas”*. Una primera observación es que el concepto “inclusión” invoca a políticas y programas sociales con lo cual estaríamos aceptando la lógica que las políticas indígenas están circunscritas a las políticas sociales. Pero siguiendo con el argumento de Damonte y Glave ellos señalan como Cortina (Cortina: 8) que existen tres modelos básicos de vinculación de minorías étnicas: *“el modelo de asimilación a una cultura nacional única; el modelo de exclusión que presupone minimizar el contacto interétnico a partir del desarrollo de instituciones paralelas, articuladas asimétricamente al Estado; y el modelo que busca una integración diferenciada pero “simétrica” en donde el sujeto social pueda ser asimilado sin tener que perder su diferenciación cultural (...) En este último caso se establecen instituciones paralelas pero vinculadas de manera horizontal al Estado. Históricamente, los Estados andinos han transitado entre el primer y segundo modelo (...) En la actualidad, tal como lo hemos discutido en este trabajo, mantienen aspectos del segundo y tercer modelo. Los derechos diferenciados de consulta se enmarcan claramente en el último modelo cuya inspiración viene principalmente de países cuyas poblaciones indígenas son una clara minoría”*. (Damonte y Glave: 131)

Varias conclusiones obtienen Damonte y Glave basados en estas evidencias. Una primera es que el tratamiento de la Consulta Previa en materia indígena corresponde al de países con minorías indígenas minoritarias lo cual puede ser cuestionable dado que estos dos países han tenido y tienen, poblaciones originarias mayoritarias. Es probable que esto tenga que ver con el espíritu mismo del Convenio 169 hecho para pueblos excluidos; por tanto, los autores consideran que la política indígena de la OIT, concebida en el marco de un multiculturalismo liberal, debería ajustarse al contexto específico de la región andina donde se han impuesto políticas de homogenización cultural; sin embargo, esto no obsta la importancia de la Ley de Consulta Previa, en tanto la aplicación *“de un derecho especial de minorías indígenas culturalmente distintas e históricamente ajenas al Estado, en lugares como la Amazonía o en aquellos países donde las claras diferencias culturales indígenas y características demográficas se prestan mejor para la implantación de modelos multiculturales liberales (...) En los Andes, donde se ha consolidado ya un consenso sobre la necesidad de establecer derechos de consulta, tal vez sería mejor pensar en consultas ciudadanas con la participación de la población indígena, en el marco de políticas multiculturales menos restrictivas.”* (Damonte y Glave: 133).

Sin embargo, es necesario contrastar las opiniones de Damonte, Glave y Casafranca con lo que entrega como resultados el Ministerio de Cultura. Así tenemos que se ofrecen como

Avances en la implementación de la consulta previa, las siguientes acciones que tienen impacto en las políticas indígenas en general¹⁰⁴:

1. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. La consulta previa es un *derecho exclusivo de los pueblos indígenas u originarios*. Por ello, la implementación de esta política requiere la identificación de los colectivos que cumplen los criterios establecidos. Vale decir, quiénes son los pueblos indígenas u originarios de nuestro país. La Ley establece la creación de un instrumento general, de carácter referencial, denominado Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI), la cual facilita su identificación a partir de la información oficial existente.

El Ministerio de Cultura, como responsable de la BDPI, inició su elaboración con la aprobación de la directiva que regula su funcionamiento (Directiva N° 03-2012/MC) así como una lista de 52 pueblos indígenas identificados, 48 de la zona amazónica y 4 de la zona andina. En los años siguientes, se agregó información sobre la historia, instituciones distintivas y comunidades campesinas o nativas que los integran. Esta primera etapa de elaboración concluyó en el año 2015 con la incorporación de 3 pueblos indígenas adicionales y más de 5000 comunidades campesinas y nativas.

2. Herramientas para la consulta previa: Guía Metodológica para la Identificación de Pueblos Indígenas. Debido al carácter referencial de la BDPI, es requerido llevar a cabo procesos de identificación en campo que permitan establecer de manera certera la existencia de pueblos indígenas, su ubicación en el territorio y la posible afectación a sus derechos. Para facilitar este proceso, el Ministerio de Cultura ha desarrollado la Guía Metodológica para la etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios, herramienta útil para el reconocimiento de los pueblos en el ámbito de las medidas a ser consultadas.

La Guía busca orientar a los servidores públicos encargados de la etapa de identificación de pueblos. El instrumento está destinado a los casos de consulta previa en los que la medida a consultar posee un ámbito geográfico definido, y cuyas afectaciones se circunscriben a dicho espacio, como es el caso de las medidas vinculadas a actividades extractivas o áreas de conservación regional, entre otras. Para ello, establece pautas, metodología y lineamientos que pueden adecuarse al contexto, realidad y características particulares de cada caso.

3. Fortalecimiento de la institucionalidad para los pueblos indígenas. La Ley otorgó al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura el

¹⁰⁴ Ministerio de Cultura. 10 Avances de la implementación de la Consulta Previa en el Perú, Lima, 2013.

carácter de órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, y coordinador de la implementación del derecho a la consulta. Ello ha constituido una oportunidad para construir una nueva institucionalidad pública para los pueblos indígenas.

De manera específica, en materia de consulta previa, el Viceministerio de Interculturalidad ha desempeñado un papel importante en la facilitación de los procesos llevados a cabo hasta la fecha gracias a la formación de un equipo especializado en relacionamiento social y en derechos de los pueblos indígenas. En los años acontecidos desde la publicación del Reglamento, se han establecido vínculos con las organizaciones indígenas, las cuales reconocen al Ministerio de Cultura como el primer interlocutor de sus demandas.

4. Programa de capacitación. Desde mediados del año 2013, el Ministerio de Cultura inició el Programa de Capacitación en el Derecho a la Consulta Previa dirigido a los líderes de los pueblos indígenas y a los servidores del gobierno nacional y de los gobiernos regionales con el objetivo de desarrollar conocimientos y capacidades para organizar y participar en la implementación de los procesos de Consulta Previa. Entre las acciones principales del programa se cuenta con los talleres de capacitación a comunidades, los cuales se realizan sobre las características de los pueblos, los derechos colectivos y sus principales problemas (además, estos talleres son implementados con enfoque participativo e interculturalidad).

Además de ello, en los talleres se explican los alcances de la Ley de Consulta, detallando cada una de las etapas, los actores comprometidos y los acuerdos a los que puede arribarse. Esto permite aclarar puntos claves que pudieran prestarse a dudas o confusión.

Desde su creación, el Programa ha capacitado a 10 343 personas entre líderes y servidores públicos. Del total, el 46% corresponde a talleres o reuniones relacionados a procesos de consulta previa; el 39% a eventos dirigidos a líderes indígenas; y el 15% a servidores públicos. Esto ha permitido difundir los alcances de la normativa sobre consulta previa y contribuir al desarrollo de vínculos de confianza entre el Viceministerio de Interculturalidad y los pueblos indígenas u originarios.

5. Planes de Consulta Consensuados. El Plan de Consulta es un documento público que contiene información detallada sobre la realización del proceso de consulta previa. Incluye datos sobre la identificación de la medida a consultar y la identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados. Asimismo, señala los plazos de cada una de las etapas del proceso, los lugares de reunión, la metodología y lenguas a utilizarse. Finalmente, el Plan

contiene información sobre las obligaciones, tareas y responsabilidades de los actores involucrados. Es, en buena cuenta, la hoja de ruta de todo proceso de consulta previa.

6. Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas. En 2015 se oficializó la creación del Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Ministerio de Cultura, el cual cuenta con más de 200 traductores e intérpretes de las 30 lenguas indígenas más habladas del país. Los Intérpretes y Traductores han sido capacitados por el Viceministerio de Interculturalidad.

7. Fortalecimiento de las organizaciones indígenas. Desde la década de los sesenta, las organizaciones indígenas tanto en los andes como la amazonía han sido actores relevantes en sus respectivos ámbitos locales. Aunque existen diferencias en su modo de interacción con el Estado, a partir de la Ley de Consulta se ha requerido del concurso constante de organizaciones y comunidades a fin de incorporarles en el proceso de toma de decisiones.

8. Beneficios derivados de las actividades extractivas en territorios indígenas. El Convenio establece que los pueblos indígenas deberán participar siempre que sea posible de los beneficios que reporten la explotación de recursos en sus tierras. Esto involucra un conjunto de posibilidades, entre las que se encuentran mecanismos de asignación de fondos derivados de la extracción de algún tipo de recurso. Sobre este marco, uno de los acuerdos del proceso de consulta previa del Lote 192 estableció la creación de un Fondo Social correspondiente al 0.75% de su producción, el cual será administrado por las organizaciones indígenas del área de influencia.

9. Reconocimiento de posesión de tierras para la servidumbre en hidrocarburos. Uno de los principales acuerdos en el marco del proceso de consulta previa del Lote 192 derivó en la aprobación del Decreto Supremo N° 035-2015-EM que modifica el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos. La modificación del decreto permite que las comunidades campesinas y nativas en proceso de titulación de sus tierras (o en posesión de ellas) sean compensadas toda vez que una empresa extractiva busque explotar recursos en sus territorios. Esto quiere decir que el procedimiento de servidumbre se aplica también a las comunidades que no se encuentran tituladas.

10. Consulta previa en minería. A la fecha, se han finalizado 3 procesos de consulta previa en el sector minero, específicamente la aprobación del inicio de las actividades de exploración de los proyectos Aurora (Cusco), Toropunto (Ancash) y Misha (Apurímac), en los cuales han participado tres comunidades campesinas pertenecientes a los pueblos quechuas.

4.2.2 NORMATIVIDAD PROMOTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS INDÍGENAS CON PERTINENCIA CULTURAL

Un objetivo deseable es que las políticas públicas indígenas tengan pertinencia cultural, a fin de comprender a los pueblos indígenas. Esto bien podría hacerse en cualquiera de las fases de la política pública, desde su formulación hasta su implementación. A contrapelo, el discurso ha sido el desarrollo de políticas públicas con enfoque intercultural; sin embargo, ello parece más una buena intención. Así tenemos que en el Decreto Supremo N° 003-2015-MC, que aprueba la política nacional para la transversalización del enfoque intercultural la resolución que La Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. En ella se sostiene que el objetivo orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígenas y la población afroperuana, promoviendo un Estado que reconoce la diversidad cultural innata a nuestra sociedad, opera con pertinencia cultural y contribuye así a la inclusión social, la integración nacional y eliminación de la discriminación. Sin embargo, no se establece el significado de la categoría “enfoque intercultural”.

Luego de la aprobación de la Ley de Consulta Previa que desarrolla el Convenio 169 de la OIT se abrió una oportunidad para que el estado y los pueblos indígenas desarrollen los derechos a través de políticas en el marco de la democracia representativa. Como señalamos en su momento existió la percepción que podría convertirse en elemento vertebrador de políticas públicas. De hecho las protestas de los pueblos indígenas y la forzada conformación de Mesas de dialogo tenían entre sus objetivos centrales la implementación de la Consulta Previa. Esta consideración implica un ejercicio de la ciudadanía desde la diferencia, lo que implica un desafío para de grandes proporciones en la implementación del dialogo intercultural. Pues bien, tomando en cuenta esto haremos un examen breve de la institucionalidad indígena en el Perú.

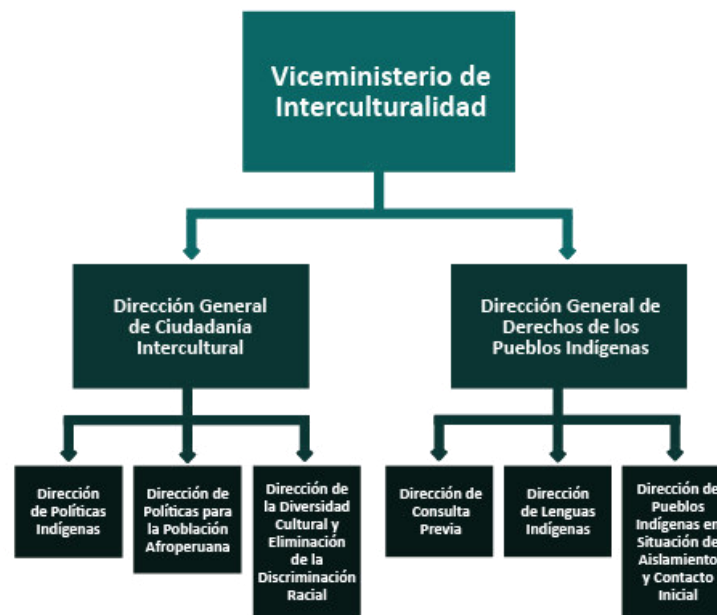
4.3 LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA Y PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS EN EL PERÚ.

4.3.1 DESENMARAÑANDO LA INSTITUCIONALIDAD INDÍGENA

El ente rector en materia de políticas indígenas en el Perú es el Viceministerio de Interculturalidad y se define como responsable de formular políticas, programas y proyectos que promuevan la interculturalidad, como principio rector, para fomentar y

garantizar los derechos y el desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos del país, y construir una ciudadanía que reconozca, respete y se enriquezca de la interacción con la diversidad cultural. En el gráfico siguiente presentamos el organigrama del citado viceministerio

Figura N° 1.- Organigrama Viceministerio de Interculturalidad, 2014



Fuente: Viceministerio de Interculturalidad

Entre las funciones y objetivos del Viceministerio de Interculturalidad se incluye la capacidad y responsabilidad de generar mecanismos para difundir la práctica intercultural, y para evitar cualquier tipo de exclusión y discriminación. Las funciones específicas del Viceministerio de Interculturalidad son:

- a) Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y el respeto a los derechos de los pueblos del país, en conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- b) Formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales de nuestros pueblos y generar mecanismos para difundir una práctica intercultural integrando a la sociedad peruana y sustentada en una cultura de paz y solidaridad.

c) Proponer mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación de los diferentes pueblos del país, asegurando la construcción y el fortalecimiento de una identidad nacional.

d) Coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos del Ministerio de Cultura, los organismos públicos y demás entidades correspondientes al sector, para promover la construcción de políticas que permitan conocernos mejor y que reconozcamos las diversas culturas que existen en nuestro país y que su respeto y valoración permitan construir una ciudadanía intercultural.

e) Formular, ejecutar y supervisar políticas y normas que promuevan prácticas vigilantes para evitar expresiones de discriminación contra los ciudadanos y pueblos del país.

Además son de su competencia las funciones asignadas por la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)

El Viceministerio de Interculturalidad está organizado de la siguiente manera:

Dirección General de Ciudadanía Intercultural. Es el órgano de línea encargado del diseño y la ejecución de políticas integrales de interculturalidad, de defensa, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana, promoviendo la pluralidad étnica y cultural, construyendo una ciudadanía intercultural y combatiendo la discriminación étnico-racial. Ejerce su labor en coordinación con la Alta Dirección del Ministerio y sus demás órganos.

Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con las siguientes Direcciones:

- ✓ Dirección de Políticas Indígenas
- ✓ Dirección de Políticas para Población Afroperuana
- ✓ Dirección de Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación Racial

Dirección de Políticas para Población Afroperuana. La Dirección de políticas para población afroperuana es la unidad orgánica encargada de diseñar e implementar las políticas, planes, programas de protección, promoción de derechos y desarrollo de la población afroperuana, garantizando su desarrollo con identidad, en un marco de igualdad de derechos.

Funciones:

- Formular, supervisar y evaluar de manera concertada la política pública intercultural de desarrollo de la población afroperuana.

- Brindar asistencia técnica para el desarrollo e implementación de planes y programas nacionales que incluyan a los gobiernos locales para el desarrollo de la población afroperuana, desde un enfoque intercultural.
- Generar mecanismos para difundir y visibilizar el aporte de la población afroperuana a la historia y desarrollo nacional, desde un enfoque intercultural, evidenciando principalmente el papel de las mujeres y las niñas.
- Coordinar, en el marco de sus competencias, con las instituciones públicas y sus diferentes niveles de gobierno acciones para el desarrollo de la población afroperuana, a través de su incorporación en los censos nacionales, estudios e iniciativas públicas
- Mantener un registro de las organizaciones afroperuanas representativas.
- Promover, en el marco de sus competencias, el pleno respeto de los derechos sociales, económicos y culturales de los/las afroperuanos respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones.
- Elaborar y proponer, cuando corresponda, las normas, directivas y lineamientos en el marco de sus competencias.
- Coordinar con otras entidades del sector público y privado, nacional e internacional, en asuntos vinculados al ámbito de su competencia.
- Identificar y coordinar con los órganos y entidades competentes, las iniciativas de proyectos de financiamiento de cooperación nacional e internacional, relacionados al ámbito de su competencia.

Dirección de Políticas indígenas. El viceministerio de Interculturalidad se encarga del diseño, formulación y supervisión de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Este trabajo se realiza en coordinación con las diferentes entidades del Estado de los distintos niveles de gobierno, a fin de transversalizar el enfoque intercultural en sus políticas, planes y proyectos. Con ello, el Ministerio de Cultura procura contribuir al desarrollo de los pueblos indígenas sobre la base del reconocimiento de las particularidades culturales y de sus necesidades específicas.

Desde el viceministerio de Interculturalidad se viene trabajando en la formulación de lineamientos de política intercultural para los pueblos indígenas en el marco de un Plan Nacional de Políticas Interculturales. Así mismo, impulsa procesos de fortalecimiento de capacidades dirigidos a funcionarios públicos para mejorar su atención a la población indígena, y brinda asistencia técnica a diferentes entidades públicas a fin de adecuar sus programas y proyectos desde una perspectiva intercultural. Por otro lado, desarrolla investigaciones y proyectos intersectoriales a fin de mejorar la intervención intercultural del Estado.

Para ello, la Dirección de Políticas Indígenas es la unidad orgánica encargada de formular, conducir, ejecutar y supervisar la política indígena intercultural a fin de

garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, proteger sus conocimientos tradicionales y lograr su desarrollo con identidad, en un marco de igualdad de derechos. Algunas de sus funciones son:

- Proponer y coordinar con las instituciones nacionales competentes y con los gobiernos Regionales las políticas para la protección y registro de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas vinculados al uso de la biodiversidad.
- Promover y realizar diagnósticos e investigaciones que contribuyan al diseño de políticas culturalmente pertinente.
- Promover y diseñar, en el marco de sus competencias, políticas para la igualdad social y el respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en relación a las materias específicas establecidas.
- Coordinar las acciones necesarias para culminar con los procesos de saneamiento físico legal territorial de los pueblos indígenas y población afroperuana.
- Elaborar, proponer y aprobar, cuando corresponda, las normas, directivas y lineamientos en el marco de sus competencias

4.3.2 LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS INDÍGENAS EN LA PRÁCTICA

Si tomamos en cuenta el universalmente aceptado paradigma de Lasswell sobre producción de políticas públicas, su ciclo y fases de formulación e implementación encontramos que estos elementos bien podrían tomarse en cuenta para el caso de las políticas indígenas; por ejemplo, con relación a la Consulta y Participación previstas en el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa.

La Dirección de Políticas Indígenas ha focalizado su intervención en cinco regiones, en las cuales espera coordinar con mayor énfasis junto a las Direcciones desconcentradas de Cultura, los Gobiernos Regionales y las Organizaciones Indígenas: Loreto, San Martín, Ucayali, Puno, Cusco. El uso de los verbos y la ausencia de indicadores y resultados es importante de destacar aquí: Se ha *focalizado* y *se espera coordinar*. No existe forma de evaluar esta acción pública.

En adición, tenemos que durante el primer semestre del 2014 el VI señala la ejecución de las siguientes actividades que resumimos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4.- Avances y logros del Viceministerio de Interculturalidad

AVANCES Y LOGROS POLITICAS INDIGENAS PRIMER SEMESTRE 2014				
Fortalecimiento de acción estatal y atención a sectores en políticas prioritizadas	Coordinación para la implementación de políticas públicas	Diálogo con organizaciones y fortalecimiento de la participación	Principales logros	Principales dificultades
Publicación de 2000 manuales bilingües	Producción y difusión de información relevante	Se realizaron cinco "Diálogos regionales" ¹	Consolidó espacios de dialogo con organizaciones indígenas regionales	Débil presencia en regiones
Creación del Protocolo de Peritaje Antropológico Jurídico.	Difusión de Encuesta sobre Nutrición Crónica Infantil en Bagua y Condorcanqui	Implementación de la cuota electoral indígena		Debilidad de equipo profesional ²
Garantizar derecho a educación, salud y titulación de comunidades	Elaboración del estudio "Brechas sociales por origen étnico en el Perú"		Produjo información sobre brechas e inequidades de la población indígena.	
	Asistió en incorporación de variable étnica en registros y formatos		Consolidó dinámica intersectorial con sectores prioritizados	Acompañamiento de PCM
	Materiales de capacitación para funcionarios ³		Instrumentos de capacitación para funcionarios de gobierno	Ausencia de espacio institucional de interlocución

Fuente: Viceministerio de Interculturalidad. Elaboración propia

Tenemos un conjunto de observaciones al contenido de este cuadro que listaremos sin ningún orden de preferencia:

1.- Sobre el Fortalecimiento de la acción estatal y atención a sectores en políticas prioritizadas:

El fortalecimiento de la acción estatal puede comprender desde el desarrollo de políticas específicas, la creación de espacios de diálogo temporales o permanentes, capacitación del funcionariado, organización de eventos, entre muchas otras.

La creación del protocolo de peritaje antropológico es importante para la administración de justicia. Sería deseable la creación de más protocolos que relacionen a los demás poderes públicos con los pueblos indígenas. Por lo pronto, esto no existe.

La acción de garantizar el derecho a la educación, salud y la titulación de las comunidades consiste en coordinaciones con el sector salud (VIH/TBC), agricultura (Titulación de tierras) y Educación (Beca 18). No se entiende bien cuál es el rol del VMI. Más allá de coordinar con los sectores debían aportarse herramientas del tipo protocolos, manuales o guías que pauteen y permitan evaluar estas políticas que afectan a pueblos indígenas no elaboradas por el órgano rector. La publicación de 2000 manuales bilingües puede ir en esa lógica siempre que contenga los elementos señalados.

2.- Coordinación y articulación para la implementación de políticas públicas:

Este componente en el cuadro implica una muy fina relación entre las agencias estatales y los pueblos indígenas. Se esperaría como avance o logro la presentación de estrategias para la implementación de políticas indígenas.

Los elementos presentados como logros o avances: producción y difusión de información relevante sobre problemática de los pueblos indígenas, la presentación y difusión de la Encuesta sobre Nutrición Crónica Infantil en población indígena y no indígena en las provincias de Bagua y Condorcanqui, la elaboración del estudio “Brechas sociales por origen étnico en el Perú y la elaboración de materiales de capacitación para funcionarios. No califican como estrategias sino como insumos para elaborar las mismas.

3.- Asimismo, se presenta como logros los siguientes:

Consolidación de espacios de dialogo con organizaciones indígenas regionales. No se explica bien cómo se ha medido esta consolidación sólo se indica que ha permitido presentar el trabajo y los objetivos del VMI en general y a la DIN en particular.

Producción de información sobre brechas e inequidades de la población indígena frente al resto de la sociedad nacional en un estado inicial. Este puede considerarse un avance, incluso si señala su estado inicial porque se está en la línea correcta de construir una línea de base que permita una mejor focalización de los planes de desarrollo, de inversión y de cumplimiento de metas nacionales.

Se ha consolidado una dinámica de articulación intersectorial con los sectores priorizados. Esta dinámica proclamada por la DPI del VMI son el MINAGRI, MINSA, MIDIS y MINEDU aunque no se explica en que consiste esta consolidación de la articulación intersectorial: firmas de convenios, reuniones, etc. ¿Qué criterio establece que la articulación se ha consolidado? Presentado de este modo parece una declaración lírica.

Se cuenta con instrumentos de capacitación para funcionarios de los sectores y distintos niveles de gobierno. En teoría deben hacer parte de un programa integral de capacitación en derechos de los pueblos indígenas, enfoque intercultural, enfoque diferencial y políticas públicas; sin embargo, estos instrumentos no están disponibles en Ministerio de Cultura.

4.- Finalmente, la DPI del VMI expresa que la gestión ha presentado las siguientes dificultades:

Débil presencia en regiones. La DPI del VMI expresa esto como debilidad y en el mismo documento se señala que se ha consolidado espacios regionales. Lo que es claro es que hay una débil articulación del órgano rector con los gobiernos subnacionales.

Debilidad de equipo profesional. El VMI reconoce debilidad en el equipo profesional en materia de formulación e implementación de políticas, hallazgo importante que debe resolverse porque se trata de una medida que iría en la dirección de fortalecer la institucionalidad indígena y la acción estatal.

Ausencia de espacio institucional y de interlocución con las organizaciones indígenas. Hace bien el VMI apuntando esta ausencia y consideramos que es de fácil resolución

como la creación de una Comisión Multisectorial Permanente de Asuntos indígenas que reemplacen a Mesas o Grupos de Trabajo eventuales. Consideramos que expresar por parte del VMI de falta de acompañamiento de la PCM refleja una debilidad del órgano rector para proponer con mayor fuerza la constitución de una Comisión Multisectorial.

Por otro lado, otro documento del VMI da cuenta de las mismas dificultades en el enfoque que resumimos en este cuadro:

Cuadro N° 5.- Avances en el marco de derechos

Avances del VMI en el marco de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Perú				
Sobre el Viceministerio	Dialogo intercultural: consulta previa y participación indígena	Políticas especializadas para la población indígena	Protección a los pueblos en aislamiento y en contacto inicial	Promoción y uso de las Lenguas Indígenas
Dialogo intercultural, implementación del derecho a la consulta previa y participación indígena	Se han concluido cuatro (4) procesos de consulta previa	Diseño de instrumentos de gestión adecuada para la población indígena ¹	El Perú reconoce cinco Reservas Territoriales para la protección de los pueblos en aislamiento y contacto inicial ²	Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarios ³
Políticas especializadas para la población indígena a fin de garantizar sus derechos colectivos	Promoción de la participación indígena	Generación de información sobre los pueblos indígenas ³		Programa Voces Vivas, para la recuperación de lenguas vulnerables
Protección y respeto de los derechos de pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.				

Fuente: Viceministerio de Interculturalidad. Elaboración propia

De igual modo, tenemos un conjunto de observaciones al contenido de este cuadro que listaremos sin ningún orden de preferencia:

1.- Sobre el Dialogo intercultural: consulta previa y participación indígena

Se han concluido cuatro (4) procesos de consulta previa. El VMI señala que se ha conseguido acuerdos entre los representantes de los pueblos indígenas y los funcionarios de las empresas promotoras de las medidas consultadas

Promoción de la participación indígena. Dada las materias consultadas (hidrocarburos y áreas naturales protegidas) que se resumen en once (11) procesos en consulta previa, distintas etapas, puede considerarse un avance si se toma en cuenta la importancia de los temas consultados; sin embargo, el VMI confunde los términos “consulta” por “participación”. Esto reviste importancia viniendo como es el caso del órgano rector y revela que no existen acciones en el sentido de la promoción de la participación indígena.

2.- Políticas especializadas para la población indígena

Diseño de instrumentos de gestión adecuada para la población indígena. El VMI muestra como logros: lineamientos para la inclusión de la variable étnica en la atención pública (Guía para la gestión Pública con pertenencia cultural), el reconocimiento de tierras indígenas de la amazonía (lineamiento para el reconocimiento de comunidades

nativas) y justicia intercultural. Nos parecen en general que se trata de instrumentos siguen el camino correcto de elaboración de políticas especializadas.

Generación de información sobre los pueblos indígenas. El VMI muestra como logro la publicación de Base de datos Oficial de los Pueblos Indígenas. En efecto se trata de una herramienta fundamental para la focalización de políticas en pueblos indígenas.

3.- Protección a los pueblos en aislamiento y en contacto inicial

El VMI muestra como logro el reconcomiendo de cinco Reservas Territoriales para la protección de los pueblos en aislamiento y contacto inicial: “Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”, “Murunahua”, “Mashco Piro”, “Isconahua” y “Madre de Dios” que representan más de 2 millones de hectáreas. Asimismo, el 2014 el VMI emitió opinión favorable para la creación de cuatro nuevas reservas indígenas: “Yavari Mirim”, “Yavari Tapiche”, “Cacataibo” y “Sierra del Divisor”.

4.- Promoción y uso de las Lenguas Indígenas

Se presentan dos (2) logros que pueden ser destacables en esta gestión: Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarios y el Programa Voces Vivas.

A la luz de la revisión de los logros y avances que nos ha alcanzado la Dirección de Políticas Indígenas del VMI¹⁰⁵ y tomando en cuenta los estándares establecidos por Laswell, podemos señalar que aún nos encontramos en un estadio inicial y, probablemente en algunas políticas específicas, en un estado de parálisis. Así tenemos que del citado reporte encontramos que no se han construido mecanismos para la participación en la formulación e implementación de políticas indígenas por parte de los representantes de los pueblos indígenas.

Concluyendo, debemos señalar que la institucionalidad y la normatividad indígena que emanen desde el Estado deben ponderar que el tema indígena tiene un carácter multidimensional. Entonces, la producción de políticas indígenas con enfoque intercultural debe incluir acciones intersectoriales que vinculen a los tres niveles de gobierno: local, regional y central. Correa ha propuesto un conjunto de acciones de política elaborada bajo la siguiente racionalidad, de las cuales rescatamos dos por ser de interés de nuestro estudio:

- Optimizar el marco institucional y la oferta programática existente vinculada a la interculturalidad, como paso indispensable para generar las condiciones que permitan su articulación efectiva y orientada por resultados en otras áreas de las políticas públicas.

¹⁰⁵ Estos logros y avances fueron obtenidos de una entrevista personal el 25 de setiembre con el Director encargado de la Dirección de Políticas Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad, señor Juan Reátegui.

- Responder a los “cuellos de botella” que limitan el avance del enfoque intercultural en las políticas públicas: falta de rectoría, dispersión de iniciativas, débil fiscalización, limitadas capacidades de gestión intercultural dentro del aparato estatal e insuficientes instrumentos técnicos *ad hoc*. (Correa: 15)

Asimismo, en un esfuerzo de concreción Correa agrupa tres objetivos para producir políticas públicas interculturales:

Objetivo 1: Mejorar las capacidades de gestión intercultural del Estado peruano.

Es necesario fortalecer las capacidades técnicas de dicha institución a través de la incorporación de recursos humanos de primer nivel formados en gestión pública, diversidad cultural e interculturalidad, así como mediante asistencia técnica brindada por brigadas temáticas (servicios públicos, conflictos sociales, medio ambiente, patrimonio), las cuales pueden ser implementadas con apoyo de la cooperación internacional.

- ✓ Orientar al VMI a elaborar metodologías e instrumentos que faciliten la incorporación del enfoque intercultural en los programas públicos donde sea relevante, así como en la elaboración de propuestas técnicas específicas (políticas lingüísticas, políticas contra la discriminación y el racismo, censo indígena y afrodescendiente, etc.).
- ✓ Promover el *benchmarking* de experiencias internacionales exitosas de diseño e implementación de políticas interculturales y de reconocimiento de la diversidad cultural (Canadá, México, Brasil, Colombia).
- ✓ Programa Nacional de Formación en Gerencia Pública y Acceso al Servicio Civil para profesionales indígenas
- ✓ Servir debe implementar programa *ad hoc* para generar canales de acceso competitivos al servicio civil para profesionales indígenas y afrodescendientes, como medida de acción afirmativa desde el Estado. (Correa: 15)

Objetivo 2: Garantizar la articulación intersectorial y la implementación del enfoque intercultural en las políticas públicas pertinentes.

Creación del Sistema Funcional “Interculturalidad y Políticas Públicas” (SFIP), bajo la rectoría del Ministerio de Cultura en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Cultura está facultado para liderar un sistema funcional especializado en interculturalidad. (SFIP). Esta figura es idónea para trabajar temas transversales porque facilita la articulación de esfuerzos realizados en las distintas instancias del Estado. El diseño del SFIP deberá contar de un núcleo básico (Indepa, Minsa, Minedu, Mimdes y Defensoría del Pueblo).

Elaboración del Plan Nacional para Pueblos Indígenas. La elaboración de un plan nacional permitiría establecer prioridades de acción en materia indígena, definir responsabilidades sectoriales, plantear instrumentos de política y establecer parámetros presupuestales. Este plan debe tener una perspectiva de mediano plazo y puede estar articulado al proceso del Plan Bicentenario al 2021, promovido por Ceplan. El resultado esperado es que el Estado cuente con un sistema de monitoreo y evaluación que le permita medir los avances en las políticas públicas que incorporan a los pueblos indígenas.

Objetivo 3: Promover la aplicación del enfoque intercultural para mejorar la provisión de servicios y programas públicos.

Creación de un Fondo de Promoción para la Innovación en Políticas Públicas que priorice la aplicación del enfoque intercultural. Este fondo generará incentivos para la creación de esquemas de política novedosos que respondan a problemas concretos asociados a la provisión de servicios y programas públicos. Podrán participar universidades y centros de investigación en alianza con instituciones públicas. Se sugiere que el fondo incluya entre sus prioridades la aplicación del enfoque intercultural, priorizando el diseño de esquemas que respondan a las vulnerabilidades específicas de los pueblos indígenas, la superación de barreras en el acceso a servicios públicos, así como mejorar el diseño y la implementación de programas sociales existentes. (Correa: 16)

4.4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE CAPÍTULO

Este subcapítulo tiene el propósito de abordar la primera pregunta e hipótesis específica relativa a si la actual institucionalidad indígena permite la producción de políticas indígenas en el Perú.

1.- Un primer hecho que se puede constatar es que de la revisión histórica, únicamente destacan como instituciones produciendo políticas indígenas de relevancia son los sectores Educación y Salud donde destacan el Ministerio de Educación con su instancia Bilingüe Intercultural –EBI- y el Ministerio de Salud –MINSA- con el Centro de Salud Intercultural –CENSI. Ello es entendible porque la creación de una autoridad nacional y ente rector en materia indígena tiene reciente data, el año 2010.

2.- Es un hecho el impacto que ha producido la implementación del Convenio 169 de la OIT y la Ley de Consulta Previa. Así entre sus principios rectores se hallan tanto la Consulta como la Participación. Como elemento comprobable tenemos a la fecha 23 procesos de consulta previa implementándose en diferentes áreas. La propia Ley de Consulta obliga al Estado contar con una institucionalidad estatal adecuada en materia de pueblos indígenas que responda a la realidad de estos pueblos, y que se haya formado a través de acciones coordinadas y sistemáticas con ellos. Destacan asimismo un conjunto de acciones de política que se muestran como avances en la implementación de la consulta previa y cuya aplicación puede sin duda, coadyuvar a la producción de políticas indígenas en el Perú, las que listamos: Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios, Herramientas para la consulta previa: Guía Metodológica para la Identificación de Pueblos Indígenas, Fortalecimiento de la institucionalidad para los pueblos indígenas, Programa de capacitación, Planes de Consulta Consensuados, Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas, Fortalecimiento de las organizaciones indígenas, Beneficios derivados de las actividades extractivas en territorios indígenas, Reconocimiento de posesión de tierras para la servidumbre en hidrocarburos, Consulta previa en minería.

3.- Para que la institucionalidad y la normatividad indígena que emanen desde el Estado puedan generar políticas públicas legítimas deben ponderar que el tema indígena tiene un carácter multidimensional. Un requisito de dicha institucionalidad es resolver los “cuellos de botella” que limitan el avance del enfoque intercultural en las políticas públicas: falta de rectoría, dispersión de iniciativas, débil fiscalización, limitadas capacidades de gestión intercultural dentro del aparato estatal e insuficientes instrumentos técnicos *ad hoc*. Ello exige entonces, que la producción de políticas indígenas con enfoque intercultural incluya acciones intersectoriales que vinculen a los tres niveles de gobierno: local, regional y central.

4.- Una objeción desde ONGs como DAR es que el diseño institucional del Viceministerio de Interculturalidad, no permite la incorporación dentro de su estructura la participación indígena y con la posibilidad de que sus representantes participen en el Consejo de Ministros. No creemos que propuestas de este estilo mejoren las posibilidades de que se mejore la producción de políticas indígenas en el Perú. NO existe evidencia empírica ni teórica que sustente la afirmación de la ONG DAR. Si en cambio es atendible la afirmación de la citada ONG en el sentido de producir políticas transectoriales.

5.- La institucionalidad indígena para impactar en la producción de políticas indígenas debe incorporar el enfoque intercultural, mismo que deberá adecuar su estructura a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas. Nuestra conclusión a este respecto es que este enfoque intercultural está en un proceso de encarnación y consolidación en la gestión pública. Emitir normas y construir una estructura estatal con denominación intercultural no es suficiente. Durante los últimos años se han emitido diversas normas y procedimientos y se ha ido consolidando una institucionalidad indígena estatal, creemos que por ahora solo nominalmente, de carácter intercultural.

6.- La consolidación de la institucionalidad indígena al que nos referimos en el punto cinco tiene relevancia singular visto que tenemos antecedentes históricos de cambios institucionales muchas veces explicados por el advenimiento de coyunturas críticas. Alza hace un relato pormenorizado que es necesario tener en cuenta y que sostiene que los cambios institucionales responden a cambios gubernamentales o acciones reactivas contra el Estado desde la población indígena cuando ven sus intereses amenazados. Por ejemplo, actual institucionalidad indígena responde a la amenaza contra derechos individuales y colectivos del Gobierno de Alan García desde el 2008.

7.- El asunto de la institucionalidad indígena no se constriñe a la estructura estatal, así tenemos que la definición proveniente del enfoque institucional puede ser útil para hacedores de política ubicados en el Estado como en la sociedad civil: *“conjunto de reglas de juego formales e informales, que establecen y limitan las relaciones entre la sociedad y el Estado”*; y por extensión, *“los acuerdos, las normas, las competencias, los compromisos, los roles, las formas de organización formal e informal y las organizaciones privadas y públicas son parte de la institucionalidad”*. Asumir esta

definición puede ser útil para implantar políticas indígenas que incluyan a los actores indígenas en el ciclo de las políticas. Y permita que lo *indígena comprometa al Estado y la sociedad*.

8.- En resumen, el VMI no está consolidado como ente rector y requiere de ser reformulada. Para que la institucionalidad estatal indígena que encabeza el VMI tenga éxito en la implantación de políticas indígenas debe considerar la construcción de una estructura estatal consensuada con los pueblos indígenas, que tengan por características la transversalidad y transectorialidad en el conjunto de la gestión de la administración y gestión del Estado y un funcionariado especializado que la soporte.

9.- Las entrevistas a profundidad que realizamos también ofrecen información que destacamos:

-Bonny Sobrino defiende la actual institucionalidad estatal indígena señalando que la situación de los políticas indígenas era deplorable, como ejemplo, explica que los dirigentes indígenas carecían de facilidades ante los organismos públicos que debían asistirlos y no existían los espacios de coordinación y dialogo creados del tipo Mesas de Trabajo, avances como el protocolo para pueblos en aislamiento voluntario. Sin embargo, encuentra aún dificultades para implementar la Ley de consulta previa y sostiene que el Ministerio de Cultura adolece de un conjunto de deficiencias que incluyen un magro presupuesto.

-Alejandro Laos critica la aplicación literal del Convenio 169 de la OIT lo cual sucede porque las instituciones estatales indígenas estas dirigidos por una burocracia ideologizada e incompetente que constriñen el tema indígena a su aspecto cultural sin dar cuenta de su integralidad. Según Laos el aparato del Estado y la institucionalidad estatal indígena no actúa en función de reconocimiento de derechos.

-Roger Najär apunta a que la institucionalidad estatal indígena no garantiza el acceso a bienes y servicios estatales ni la provisión de los mismos y coincide con Laos en que el VMI trata el tema indígena como un tema cultural, preservación de cultura e historia pero no son considerados como Pueblos con demandas, territorio, aprovechamiento de recursos, preservación de lengua. El VMI no tiene poder de decisión sobre políticas de salud y educación intercultural.

-Javier La Rosa sostiene que la actual institucionalidad estatal es inédita y positiva. NO ha existido antes un diseño institucional con estructuras estatales claras y con una autoridad con el rango de un viceministerio. El problema que encuentra La Rosa es un defecto de entrada porque no fue construido en dialogo con las organizaciones y en su desempeño se adoptan medidas con esta falla de origen. Por ejemplo, incluir el derecho de participación en la construcción de la institucionalidad indígena es consustancial a todo estado democrático.

-Luis Vittor, señala que la creación del viceministerio de interculturalidad plantea un desafío para introducir el tema indígena como tema transversal a todas las políticas públicas. Ve como positiva la institucionalidad indígena y señala que esta apertura al tema indígena ha sido producto de una conquista de los pueblos indígenas, asimismo, puedes encontrar gobiernos regionales con Consejos Regionales Indígenas (Junín, San Martín y Cerro de Pasco), tenemos las Educación Intercultural Bilingüe, Salud y Justicia Intercultural. Esto se acompaña con una nueva generación de profesionales que vienen interesados en el tema indígena como no sucedía antes.

-Antolín Huáscar, Coincide con Vittor y señala que la actual institucionalidad estatal indígena es un espacio conquistado al Estado y no ha sido producto de una acción estatal proactiva. Sin embargo, en la composición de las estructuras estatales no existe aún suficiente representación.

CAPITULO V. REFORMA DEL ESTADO Y POLÍTICAS INDÍGENAS

La discusión acerca de la burocracia y reforma del Estado comporta interés para los pueblos indígenas porque implica la construcción del modelo de Estado que se quiere configurar por parte de los actores políticos y sociales del país. Claramente, la primera responsabilidad recae en las administraciones públicas y la segunda en los actores privados, sociales o como se denominan actualmente “grupos de presión” en un juego de poder que se caracteriza por la presencia de grupos no homogéneos donde se impone quien dispone de la mayor cantidad de recursos.

En un estudio de Méndez para América Latina, sostiene que la década de los ochenta contiene dos reformas: la económica (estabilización y ajuste) y la política (democratización y "liberalización), habiendo quedado pendiente la reforma administrativa (eficientización, profesionalización, descentralización, inclusión y cohesión social). (Méndez: 7).

Siguiendo a Peters (1999), *“La administración pública es un componente del gobierno y por ende puede analizarse mejor desde una perspectiva más política, en lugar de examinarla simplemente como otra forma de la actividad gerencial”*. En todo caso, debe ser concebida como una actividad gerencial al interior de las organizaciones públicas que permeables a las actividades de los grupos de presión. (Peters: 117). Un concepto útil para entender la responsabilidad de las burocracias y los grupos de presión y la interacción necesaria entre estos actores es la dimensión denominada por Lucian Pye *“cultura política relativa a jerarquía e igualdad”*. Según este postulado de Pye *“La mayoría de las estructuras administrativas tienen una jerarquía del personal y la autoridad en las organizaciones formales, y aquí resultan importantes los valores culturales referentes a la autoridad y la impersonalidad de las reglas”*. Esta aproximación del autor está cercana a las ideas neoinstitucionalistas de Douglas North acerca de las dimensiones subyacentes de la cultura en las políticas públicas. (Peters: 145). Ahora bien, en el análisis de Pye se cuestiona si esta jerarquía y autoridad son solo nominativas o también legítimas; si provienen del mérito o no, si provienen del *“logro”* o la *“adscripción”*, criterios usados para describir la forma como las sociedades reclutan a la gente para ciertos puestos públicos: *“En una sociedad orientada hacia el logro, el lugar de un individuo en la sociedad se determina por su capacidad. El avance en la sociedad se determina por lo que el individuo puede hacer, no por lo que es. Las sociedades adscriptivas contratan a los individuos para los puestos de la sociedad (y la administración) de acuerdo con criterios adscriptivos -clase, posición, raza, idioma, casta-, y la posición del individuo se determina por estas características personales que en gran medida son inmutables”* (Peters:147).

En adición, Peters refiere otra pauta de interacción legítima que puede ser identificable con el corporativismo social. Nos referimos a la denominada consulta requerida para

“legitimar la participación de los grupos de presión en la elaboración de las políticas es, como su nombre lo indica, el resultado de diversas reglas que obligan a los organismos administrativos que están preparando nuevas regulaciones a consultar la opinión de los grupos de presión correspondientes y a solicitar su consejo e información al respecto (...) (Peters: 151).

Estas referencias a la consulta requerida y al permiso referidas por Peters invocan en el Perú al tratamiento del tema indígena a partir de la implementación del Convenio 169 y la Ley de Consulta Previa. Así tenemos que sólo la implementación del Convenio 169 que contiene elementos destacables como la consulta previa, y que en su aplicación deberá efectuarse de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. La sola implementación del Convenio 169 en los países de la región tendría que producir un conjunto de acciones políticas o políticas públicas que integren a las minorías étnicas de dichos países. Consideramos que la reforma del Estado debe redefinir su rol y forma organizativa, en atención a la diversidad cultural y a la implementación de los derechos indígenas a todo nivel. Esto supone según Meentzen (2007) *“un profundo cambio en las formas de pensar y una búsqueda de nuevas modalidades de consenso social, que sólo serán posibles a través de un renovado diálogo intercultural.”* (Meentzen: 15) Esta autora afirma que las políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina son inconcebibles e incomprensibles si no tienen una interacción con las comunidades, organizaciones y pueblos indígenas directamente involucrados. Desafortunadamente, los movimientos indígenas tienen perspectivas ambivalentes sobre el rol del Estado y la explotación de los recursos naturales. (Meentzen: 15). Meentzen también destaca como defecto la volatilidad de las políticas *“no es raro en América Latina que las políticas públicas sean propias de un gobierno, promulgadas por el presidente respectivo y su gabinete, por lo que no suelen sobrevivir a dicho período presidencial.”* (Meentzen. 20). Asimismo, esta autora propone como objetivo de los pueblos indígenas, limitar la dependencia del Estado por parte de las organizaciones y comunidades pero ampliar el uso de los servicios públicos que como ciudadanos les corresponden buscando un equilibrio adecuado entre Estado y la aspiración al autogobierno y la integración social (Meentzen: 30). Esta idea de Meentzen está asociada a las políticas públicas de Cohesión Social.

5.1 REFORMA DEL ESTADO

Existe un conjunto de propuestas sobre reforma del Estado en América Latina, las cuales han sido prescritas por diversas agencias multilaterales, y específicamente por el CLAD, una pequeña multilateral subregional que impulsó un conjunto de reformas bajo el enfoque de Nueva Gestión Pública que presentamos en este estudio por su valor académico y que utilizamos como pauta para analizar lo avanzado en este terreno en el Estado peruano.

Así tenemos que en un informe publicado por el CLAD se sostiene que los países de la región entraron desde la década de los ochentas en una seria crisis fiscal, que impidió que se completara la construcción del modelo burocrático weberiano produciendo un déficit de la profesionalización del servicio público con capacidad para atender el problema de la eficiencia tan importante en una región caracterizada por la pobreza y la desigualdad. El CLAD postula que el sector público debe tener elementos de eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional. Estos elementos postulados tendrán un correlato en las siguientes líneas de trabajo para el sector público:

- a) La profesionalización de la alta burocracia. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.
- b) La administración pública transparente y administradores responsabilizados democráticamente ante la sociedad.
- c) Descentralización de la ejecución de los servicios públicos como tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado.
- d) Las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central basadas en la desconcentración organizacional. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios.
- e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.
- f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control que se preocupen por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Estas ganancias de eficiencia y efectividad de políticas se traducen en cuatro tipos de control: 1) Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión, 2) Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas, 3) Control por competencia administrada, o por cuasimercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. 4) Control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.
- g) Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano era autoreferenciado, vale decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos.

En consecuencia, la propuesta de Reforma Gerencial de CLAD no opta por los principios del mercado como ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público sino

que apuesta por una modernización que redefina las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En el Perú, la implantación de una reforma del Estado atraviesa por un conjunto de dificultades, caracterizada por una confusión de términos entre Estado y gobierno, por un lado; y política y administración pública, por otro lado. Mario Alva Matteucci (2014) cita a diversos autores a fin de clarificar el concepto. Así para Mularz la administración pública se entiende como *"aquella organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones"*. En el mismo orden de ideas, Bonnin señala que *"la administración pública es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público"*. Y finalmente, Muñoz Amato sostiene que la Administración Pública es *"un conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atiende los intereses públicos"*. Mención especial merece en ejercicio de la Administración Pública a través de las formas jurídicas que le están permitidas.

En el Perú, la reforma del Estado tiene sus antecedentes entre los años 1991 a 1992, luego de la crisis generada durante el primer gobierno de Alan García. Según Guerra García ésta consistió en un conjunto de normas que constituyeron la primera ola de reformas estructurales que devinieron en políticas públicas. La mayor parte de estos fueron decretos-leyes promulgados con el apoyo del Poder Legislativo en noviembre de 1991 y estaban orientados a promover la inversión privada en diferentes actividades, de las cuales muchas habían sido monopolizadas por el Estado. A estos esfuerzos reformistas siguieron reformas en el gobierno de Toledo con énfasis en la descentralización y la apertura comercial. En el segundo gobierno de García, el centro fue la promoción de la inversión privada y tímidos intentos de reforma del servicio público.

Debe señalarse que, el intento más consistente y estructurado de reforma se produjo en el gobierno de Toledo, encargándosele el mismo a instancias del gobierno central, puntualmente la Secretaria de Gestión Pública de la PCM quienes han identificado los tipos de reforma a implementar. Estas son: 1) Reformas de Tipo Horizontal o Transversal (ejemplo: la profesionalización y meritocracia en la función pública); 2) Reformas de Tipo Vertical o Sectorial (ejemplo: reforma del poder ejecutivo o de un ministerio). Según esta misma propuesta la reforma del estado esta sostenida sobre siete ejes, que son: Cohesión social, reforma administrativa (mejoras a la administración pública para acercarlo al ciudadano), descentralización, reforma política (cambios al sistema político), reforma del poder ejecutivo, reforma al sistema de administración de justicia y reforma económica. De este conjunto de ejes nos interesa por su implicancia en el tema indígena el referido a la cohesión social, la descentralización, por su implicancia en el respeto a las

identidades locales, regionales y étnicas; la reforma política y electoral, por su implicancia en el ejercicio de los derechos políticos de minorías indígenas; y las políticas sociales, por su rol en la expansión o universalización de derechos. Sin embargo, no encontramos que en ningún de estos ejes destaque las políticas que puedan ser relevantes para los intereses de los pueblos indígenas.

Haciendo un cotejo de las recomendaciones de CLAD con el caso peruano, encontramos que éste ha venido implementando de manera fragmentada e inconexa estas reformas. Así tenemos que: a) La profesionalización de la alta burocracia se ha ido implementando lentamente a través de iniciativas del tipo SERVIR y reformas legislativas en Educación, Salud y Ley Servir., b) La transparencia de la administración pública y la responsabilización de los administradores ante la sociedad, se efectúa a través de normas que prescriben la transparencia como la Ley General de Procedimientos Administrativos y otras que obligan a la entrega de información y publicación de procesos y procedimientos impresa o electrónica, esto sin embargo, es insuficiente si pensamos en términos de acceso de las poblaciones mayoritarias c) Descentralización de la ejecución de los servicios públicos; se tiene a través de la Ley de Descentralización y acciones del gobierno central que se han venido delegando funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales; el resultado en el Perú, existiendo en general entre los estudiosos un balance negativo, d) desconcentración organizacional. No contamos con mayores elementos para evaluar este extremo de las recomendaciones, e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, se han ido introduciendo elementos de evaluación de desempeño en la gestión pública del tipo presupuesto por resultados, f) autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. 1) Control de resultados, en esa línea se cuenta por ahora con el PPR como herramienta, 2) Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas, No se cuenta con elementos en esta materia que sin duda serían valiosísimas para hacer una gestión pública eficaz y eficiente, 3) Control por competencia administrada, o por cuasimercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. No contamos con criterios para evaluar esto 4) Control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. Hay una lógica trabajándose en ese sentido en los programas sociales del tipo Qali Warma donde se promueve la cogestión.

En el Perú, la reforma del Estado y la políticas públicas derivadas de esta reforma han tenido en términos de enfoque teórico una influencia institucionalista con énfasis en el enfoque administrativo del Estado pero incompleto y abocado a reducir el tamaño del Estado y con vocación de imponer las políticas desde arriba con poco interés en abrir espacios a la participación ciudadana. Este ejercicio de “*apropiación burocrática*” de las políticas por parte del funcionariado público corre el riesgo de provocar el desvío de ingentes recursos públicos en políticas que no están probadamente demostrada su

eficiencia. Por ejemplo, el precitado eje sobre cohesión social y las políticas en materia indígena idealmente debieran, dado el caso que se implementen alguna vez, ser influenciadas por las transformaciones políticas y económicas que impulsan los actores sociales organizados, los cuales demandan la adopción de políticas públicas consensuadas.

La reforma del Estado peruano debiera incluir el tema indígena por la relevancia que para el sistema democrático implica integrar a estas minorías pero también por su importancia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, especialmente los amazónicos. No obstante la importancia, en materia de derechos, que tiene para la población indígena el hecho de tomar decisiones sobre su territorio, el Estado peruano lo ha abordado como un problema de informalidad de la propiedad de sus tierras y cuya principal vía de solución es la titulación de ellas, sin tener en cuenta que no es el único derecho que tienen como colectivo. Lo más cercano a los pueblos indígenas que esta el Estado peruano es a través de políticas sociales, hecho que puede generar un nivel de confusión porque pueden asumirse las políticas sociales como homologas a las políticas indígenas, como veremos en la sección siguiente.

El tema indígena es un tema de minorías que debe ser ampliamente debatido en el nivel de la política formando parte de su agenda pública y encarnar en políticas pero el Estado peruano según las cifras citadas en el Latinobarómetro¹⁰⁶ no satisface estas demandas. Esto se agrava más cuando se trata de políticas públicas dirigidas a atender necesidades y demandas de minorías excluidas. No obstante, tenemos que según el artículo 2 inciso 19, el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Por esta razón el Tribunal Constitucional en otra sentencia con STC 1126-2011-HC/TC cita asimismo la Sentencia la STC 0042-2004-AI/TC que dice: *“ha dicho la Constitución de 1993 ha reconocido a la persona humana como miembro de un Estado multicultural y poliétnico; de ahí que no desconozca la existencia de pueblos y culturas originarias y ancestrales del Perú”*. Y seguidamente en la precitada sentencia expresa que *“Tal reconocimiento constitucional no es una mera declaración formal de principios sin consecuencias tangibles; por el contrario, implica un cambio relevante en la propia noción del Estado y la sociedad”*. Ambas Sentencias del Tribunal Constitucional forman parte de la jurisprudencia nacional aunque ciertamente no son vinculantes.

Abundando en más argumentos la STC 1126-2011-HC/TC en su fundamento 14 hace suya perspectiva multicultural para decir que la idea de una nación homogénea debe ser repensada y sostiene que artículo 2, inciso 2 de la Constitución tiene implícita el reconocimiento del principio de la tolerancia a la diversidad. Con lo cual tenemos un

¹⁰⁶ En el Latinobarómetro 2013, se presentan los resultados por país de todos los países que han aumentado el apoyo a la democracia en el período 1995/ 1996- 2013. El Perú ocupa el lugar número 12 de 12 países medidos.

órgano de la primera importancia en la estructura del Estado promoviendo la pluralidad y estableciendo que somos un país culturalmente diverso.

Asimismo, en el fundamento 15 de la misma Sentencia define que el reconocimiento de otras culturas o identidades no debe ser confundido con políticas de asimilación y asimismo indica que *“deben dejarse atrás perspectivas que situaban a los pueblos indígenas como cultura de menor desarrollo y valía y pasar a reconocerlas como iguales, con el mismo valor y legitimidad que la llamada cultura dominante”*; admitiendo finalmente que *“es un proceso que requerirá un cambio progresivo de las instituciones democráticas del Estado y la Sociedad”*. Lo valioso de esta Sentencia es que marca un derrotero por el que deberían transitar los esfuerzos del Estado. Pero, otra historia es la implementación de dichas políticas.

A este respecto, Tubino sostiene que el discurso de la interculturalidad forma parte del discurso oficial de muchos Estados nacionales latinoamericanos. Ello contradice lo que Tubino denomina una extraña componenda dado que los *“Estados nacionales siempre han tenido como tarea esencial la creación de una identidad nacional homogénea a través de las llamadas “política de construcción nacional “ ; entre las que sobresalen las políticas educativas homogeneizadoras que se tramitan a través de la educación pública”*.

Ahora bien, el problema es que siendo importante la inclusión de la interculturalidad en el plano discursivo, ésta resulta poco significativo en el plano de la acción estatal. Y es que si la interculturalidad como propuesta no involucra un nuevo modelo de Estado nacional no tendrá eficacia. Tubino lo expresa en los siguientes términos: *“El problema de fondo no es pues: cómo descentralizar al Estado nación homogeneizador que tenemos, cómo ampliar su cobertura social, cómo hacerlo más eficiente? Antes de plantearse estas interrogantes, habría que preguntarse si el tipo de Estado que tenemos es el tipo de Estado que necesitamos y el tipo de Estado que queremos tener. Nuestros países se caracterizan por ser profundamente pluriculturales y multilingües. Necesitan Estados que respondan a la realidad, Estados que den cuenta de la diversidad, Estados enraizados, – en una palabra- Estados multiculturales. Sólo desde Estados nacionales multiculturales la interculturalidad podrá ser realmente política de Estado”*. (Tubino: 2)

5.2 EL ESTADO PERUANO COMO GARANTE FRENTE A LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Es importante, exponer el punto de vista de la autoridad y ente rector en materia planteada en esta sección del estudio. A este respecto, el MINCUL señala que tanto los derechos individuales del ser indígena como los derechos colectivos de los pueblos indígenas deben ser garantizados por el Estado peruano, lo cual está establecido por la Constitución política y por leyes de la república peruana. El ciudadano indígena forma parte de su pueblo indígena pero también de la nación peruana.

Formalmente, el Estado peruano por integrar las Naciones Unidas, debe asumir el concepto de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), basado en los siguientes elementos:

Adoptar prácticas de equidad: posibilitar igual acceso a las oportunidades para todas las personas, eliminando las barreras que obstaculizan el aprovechamiento de oportunidades económicas y políticas de los sectores excluidos.

Asegurar la participación en la toma de decisiones: se trata del ejercicio compartido del poder para diseñar e implementar procesos que definan la vida de las personas, sin distinciones de ningún tipo.

Como se ha señalado, este compromiso con el desarrollo humano, en un contexto de amplia diversidad cultural, supone un enfoque intercultural en la producción de políticas públicas. Según el Ministerio de Cultura, la vinculación entre el enfoque intercultural y el desarrollo humano se centra en los derechos de las personas de ser portadoras de una identidad cultural que les permita el ejercicio de todos sus derechos y el acceso a la igualdad de oportunidades para su desarrollo integral.

Por lo tanto, el compromiso del Estado peruano con la construcción de una ciudadanía intercultural supone:

- ✓ La defensa y promoción de la diversidad cultural y étnica, y el ejercicio del derecho a la diferencia.
- ✓ La participación en la toma de decisiones y en la gestión de la democracia y del desarrollo en sus localidades de origen.
- ✓ Equidad en la participación de las comunidades en relación a derechos sociales, políticos y educativos, entre otros.
- ✓ Defensa y promoción de su diversidad biológica, titulación de tierras y protección del medio ambiente. (STC 2014). (Ministerio de Cultura: 32: 2014)

Esto puede ser expresado como una lista de derechos y que son asimismo reconocidos por la legislación nacional e internacional, que el Estado tiene la obligación de garantizar y debe tener en cuenta para la producción de políticas públicas:

El marco legal en el Perú es cada vez más amplio y requiere ser revisado y comparado con las normas internacionales toda vez que derivan o se complementan con estas. En tal sentido los derechos colectivos reconocidos por la legislación nacional e internacional son los siguientes:

- a. Derecho a la identidad cultural
- b. Derecho a usar su propia lengua
- c. Derecho a la participación
- d. Derecho a la salud intercultural
- e. El derecho a la educación intercultural y bilingüe
- f. El derecho a administrar justicia
- g. El derecho a la igualdad y a la no discriminación
- h. El derecho a la propiedad comunal y el derecho a la posesión de sus tierras y territorios
- i. El derecho a la consulta previa, libre e informada
- j. El derecho a la libre determinación

Estas facultades están reconocidas en la Constitución Política del Perú de 1993 y en la normatividad peruana vigente, así como en el Convenio 169 de OIT y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígena de las Naciones Unidas.

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios se materializan en forma común o individual de sus integrantes. Por ejemplo, cuando ejercen su derecho a territorios respecto a la consulta previa, estos se materializan únicamente en forma colectiva y acorde a sus características culturales; y, cuando un ciudadano o ciudadana indígena accede a la salud o educación, estos se materializan en forma individual, pero no dejan de ser colectivos y por lo tanto deben de cumplir criterios de pertinencia cultural. (Ministerio de Cultura: 34: 2014)

Figura N° 2. Derechos colectivos



Fuente: Ministerio de Cultura

A fin de cumplir con estos compromisos que se expresan como declaración de principios el Ministerio de Cultura prescribe la adopción de las siguientes estrategias específicas, entre otras:

- ✓ Enfoque intercultural: entendido como una perspectiva de respeto y valoración de nuestras diferencias culturales. Un Estado compuesto por diferentes pueblos indígenas con diferentes culturas debe generar ciudadanía intercultural; esto es, ciudadanos que puedan afrontar la diversidad cultural de modo adecuado, respetando y considerando como igualmente valiosas todas las culturas, etnias y religiones que conviven en el territorio.
- ✓ Enfoque diferencial: entendido como una perspectiva que toma en cuenta la variable o dimensión étnica en planes, proyectos, instrumentos, procedimientos y formatos. Busca recoger y visibilizar el pensamiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las propias comunidades para transformarlas en acciones concretas, favoreciendo avanzar hacia un horizonte intercultural.
- ✓ Acción afirmativa: prácticas temporales orientadas hacia la atención de alguna vulnerabilidad o desventaja de un grupo en particular —en este caso los pueblos indígenas—, propiciando la equiparación de sus condiciones de vida con el resto de la sociedad nacional. (Ministerio de Cultura: 33: 2014)

Es importante detenerse en el enfoque intercultural, pues según el MINCUL este brinda un horizonte más propicio para construir una ciudadanía y un orden democrático eficaz, en el sentido de asegurar la vigencia de la igualdad de derechos políticos de todos los individuos y colectividades que conforman la peruanidad. Se trata de hacer concreta una ética política de la diversidad cultural en el mundo contemporáneo (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 43). En adición una ventaja que ofrece el enfoque intercultural es que acota bastante bien los alcances del desarrollo, al señalar que el desarrollo consiste, más que en una fórmula a aplicarse de manera externa a las propias expectativas de la gente, en un reto a ser asumido colectivamente, en el cual la creación de riqueza debe ser homologable con la vigencia de los derechos sociales y culturales de todos. (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 44). Ello puede ser una garantía para promover los derechos indígenas también.

Ahora bien, será importante descender al nivel de detalle y para ello conviene tomar nota de las herramientas que el propio MINCUL ha publicado recientemente como estrategias para el diseño e implementación de políticas públicas interculturales. Visto desde el punto de vista de lo que el Estado quiere lograr a nivel de formulación o diseño, este debe garantizar el cumplimiento de derechos (prevenir, promover, proteger) y por ello respetar los compromisos democráticamente concertados y asumidos por el Estado para atender de forma integral, pertinente, transparente y eficiente las necesidades e intereses de la ciudadanía, sobre la base de sus funciones y la normatividad vigente. En este sentido, las políticas deben de cumplir estas características:

Cuadro N° 8. Requisitos de una política pública intercultural

Requisito	Orientación
Integralidad	Aprender y reconocer la universalidad de la experiencia humana en sus diversas manifestaciones y estados de goce o vulneración de derechos.
Transversalidad	Desarrollar mecanismos que reflejen las diversas formas de entendimiento y relacionamiento entre las culturas.
Institucionalidad	Desarrollar una perspectiva de funcionamiento de la gestión pública con mayor apertura y respeto a las diferencias culturales.
Reconocimiento	Promover los derechos y la vigencia de las múltiples identidades culturales.
Igualdad	Impulsar la vigencia de la igualdad política como base para la construcción de ciudadanía intercultural efectivamente democrática.

Fuente: Enfoque intercultural. Aportes para la gestión pública. VMI 2014

Vale la pena detenerse en este punto para desarrollar brevemente los conceptos mostrados en el cuadro:

Integralidad: El enfoque intercultural de las políticas públicas requiere ser integral, en el sentido de que su aplicación no se puede restringir solamente a las

poblaciones y grupos culturales considerados desfavorecidos, sea que se trate de minorías o no. La interculturalidad es una lógica de entender la pertenencia, que no debe restringirse a un asunto de minorías o de diferencias solamente, sino también a un horizonte de humanidad compartida; es decir, de universalidad de la experiencia humana, aun tratándose de expresiones culturales ligadas a poblaciones específicas. La construcción de la interculturalidad no consiste solamente en la promoción de la diversidad, sino que también implica el aprendizaje y reconocimiento de la universalidad de la experiencia humana. (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 63)

Transversalidad. Supone, en primera instancia, incorporar a los distintos planos de la vida en comunidad una forma de entender las relaciones entre culturas, que implica la posibilidad de su permanencia, así como la de sus miembros, en condiciones de igualdad política. A nivel de la gestión pública, la transversalización del enfoque intercultural implica asumir que desde nuestra conformación como Estado nación los pueblos indígenas y afrodescendientes fueron excluidos negándoles su condición de ciudadanos.

Además, se necesita establecer coordinaciones intersectoriales permanentes, desarrollando un trabajo formativo con funcionarios y autoridades. La acción estatal debe adecuarse a nuestra diversidad cultural coordinando en torno a ello a todos los niveles de la gestión institucional, en la planificación, normas y procedimientos, procesos, cultura organizacional, política laboral y presupuesto.

Este esfuerzo de transversalización, además del nivel intersectorial, debe incluir los distintos ámbitos territoriales de gobierno —regional y local— así como todos los poderes del Estado y los organismos autónomos descentralizados de modo que todo el espectro de la vida democrática institucional enfoque acciones y decisiones a garantizar el pleno ejercicio de derechos para los pueblos indígenas y afrodescendientes. De otro lado, para su aplicación en las políticas públicas, la transversalización del enfoque intercultural requiere tomar en cuenta una serie de aspectos importantes: 1) identificar áreas comunes de responsabilidad de todas las instituciones obligadas a incorporar un enfoque intercultural en las políticas, planes, programas y proyectos públicos. 2) plantearse la interculturalidad en el diseño y la articulación de Planes Operativos Institucionales (POI) y presupuestos públicos como una forma de asegurar su cumplimiento y financiamiento, 3) estar presente en el seguimiento, monitoreo, evaluación y sistematización del trabajo realizado. (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 65)

Institucionalidad. La construcción de una institucionalidad adecuada para hacer efectivamente intercultural la tarea de diseñar y ejecutar políticas públicas, no se restringe solamente a la creación de una o varias instancias al interior del aparato de Estado. Es evidente que resultan necesarias instancias o ámbitos especializados en aspectos específicos de gestión intercultural, tales como los derechos de las poblaciones indígenas, la gestión del patrimonio, el combate del racismo, entre otros.

Sin embargo, tal como acabamos de anotar, cabe avanzar en la tarea de hacer de la institucionalidad una estrategia que implique, sobre todo, la Operacionalización

del enfoque de interculturalidad en las dinámicas de funcionamiento de las relaciones estado/ciudadanos. Institucionalizar la interculturalidad quiere decir, en ese sentido, instalar un sentido de manejo de los asuntos públicos que incorpore la interculturalidad como horizonte para el logro de plena igualdad de derechos y ciudadanía. No implica solamente la creación de organismos o instancias públicas ad hoc, sino también la transformación de las maneras de hacer política pública con carácter intercultural; es decir, se refiere al diseño de conjunto y no solamente a las políticas dirigidas a sectores específicos.

Los dos niveles distintos de la institucionalidad a los cuales nos hemos referido, deben ser la base de la ejecución de políticas públicas basadas en sentidos interculturales, y capaces en esa lógica de avanzar hacia formas de ejercicio de plena ciudadanía en condiciones de diversidad cultural (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 67)

Reconocimiento. La diversidad cultural implica la vigencia de múltiples identidades socioculturales, las cuales más que un cuadro de diferenciación tajante entre mayorías y minorías o de grupos poblacionales específicos, conforman un escenario en el cual se entrelazan de manera dinámica y desigual distintas culturas e identidades. El escenario de diversidad cultural característica del país, en ese sentido, corresponde más que a una situación de multiculturalidad o pluriculturalidad, a una situación de compleja interculturalidad definida a lo largo del tiempo. Esta forma de coexistencia sumamente dinámica de distintas culturas e identidades en la sociedad peruana, ocurre en condiciones de fuerte desigualdad y predominio de formas de discriminación de larga data, fuertemente arraigadas en la dinámica social (tales como el racismo, o las múltiples formas de discriminación por razones de origen social, género, color, procedencia geográfica, etc., fuertemente tramadas con las categorizaciones raciales). En tal contexto, las demandas de respeto a los derechos básicos, entre ellos los de tipo cultural, son al mismo tiempo fuertes reclamos de reconocimiento en el ámbito público compartido por todos. Es decir, demandas de visibilidad como miembros de una comunidad política amplia, y por tanto con igualdad de pertenencia, derechos, deberes y oportunidades.

Se trata entonces de demandas de reconocimiento que entrelazan de manera compleja las nociones de pertenencia, igualdad y diferencia. De esa manera, ocurre que las aspiraciones de amplios sectores poblacionales —indígenas y no indígenas— que buscan ser considerados efectivamente como peruanos de pleno derecho, van de la mano con el afán de ser reconocidos al mismo tiempo como poseedores de sus propias lenguas y culturas. El anhelo de la igualdad se entrecruza en Perú con fuertes demandas de reconocimiento a las diferencias, debido a un largo orden de dominación y desprecio de raíces coloniales. Probablemente, más que políticas restringidas y aisladas de acción afirmativa, se requiere también de amplios procesos de concientización y reconocimiento mutuo, que permitan en un sentido intercultural avanzar hacia una ciudadanía plena y múltiple. El reconocimiento de la pertenencia común a lo peruano, en condiciones de plena igualdad, consiste entonces en una vía que permite también establecer formas de respeto y valoración de la diversidad cultural, incluyendo

manifestaciones específicas de algunos sectores. Reconocimiento e igualdad en la diferencia, implican entonces mecanismos de avance hacia la consolidación de una sociedad de ciudadanos de pleno derecho, en la cual la diversidad cultural es la fuente de la solidaridad y cercanía, más que una marca de distancia y desigualdad, (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 69)

El desafío de la igualdad. La igualdad social, entendida en términos políticos como base de una ciudadanía que expresa la interculturalidad, no consiste tanto en un proceso de homogeneización sociocultural, sino en la construcción de posibilidades para la articulación de lo diferente en condiciones de igualdad democrática. Es decir, consiste en la construcción de condiciones y mecanismos que permiten hacer de lo público, el ámbito por excelencia de la expresión simultánea de igualdad y diversidad.

Diseñar o ejecutar políticas públicas interculturales en una sociedad como la peruana, implica entonces la capacidad de responder al desafío de ensanchar la dimensión de lo político público, como terreno de igualdad y diversidad.

El espacio de lo público es el lugar en el cual las diferencias se pueden articular y encontrar con lo común, lo compartido: las semejanzas de pertenencia, derechos y condición humana de todos junto a lo específico o particular. Por ello, hacer políticas interculturales debe significar el reto de construir lo público como lugar de encuentro en condiciones de igualdad ciudadana real, al margen de las diferenciaciones de distinto tipo que también nos constituyen como sociedad. (Ministerio de Cultura: Herramientas de Gestión: 69)

5.3 RESULTADOS Y DISCUSIÓN DEL CAPÍTULO

Este subcapítulo está destinado a responder la pregunta de investigación e hipótesis relativa a si el Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas que permitan la integración de los pueblos indígenas.

1.- Los enfoques de políticas públicas tienen a la base siempre enfoques teóricos que generalmente prueban su eficacia o ineficacia cuando son apropiados por el Estado esto no obsta que existan enfoques centrados en la acción de sociedad civil. Como hemos señalado, de los enfoques centrados en el Estado, se han aplicado políticas inspiradas en el *utilitarismo*, el *neoliberalismo* y de modo parcial la *nueva gestión pública*. De los enfoques centrados en la Sociedad el Enfoque intercultural inspirado en el multiculturalismo y el pluralismo cultural es aceptado globalmente.

2.- Siendo que el Estado peruano ha decidido suscribirse a la Interculturalidad como enfoque de política y herramienta de gestión debe tenerse claro que la misma debe adoptarse como política de Estado. Si se quiere que los avances realizados en políticas interculturales en materia de Educación y Salud se sostengan y se avance hacia una consolidación de estos y otros derechos indígenas. En ese sentido claramente la interculturalidad debe plurisectorializarse y convertirla en política de Estado que compromete a todos sus sectores y estimule la construcción de formas de convivencia

entre los diferentes que sean más justas y dignas. Lo que si debe descartarse es una modernización de tipo homogeneizante y occidentalizador.

3.- Según el propio MINCUL, el Estado garantiza a través del enfoque intercultural que viene implementando la gestión de la diversidad; sin embargo, no basta solo con el empleo del enfoque intercultural, pues este debe interrelacionarse con otros enfoques que se potencian en la búsqueda de la inclusión, la ampliación de libertades y la lucha contra la desigualdad, como sostenemos en capítulo concerniente, más aproximados al enfoque de desarrollo de Amartya Sen, por ejemplo. Por lo general, estos enfoques deben de conjugarse porque la realidad es compleja y las desventajas se interseccionan sobre el mismo agente, sea colectivo o individual.

4.- En adición, una visión que busque mejorar el acceso a derechos, bienestar y desarrollo implica también eficiencia y gestión estatales. Para la gestión pública esto significa promover capacidades, generar entornos favorables para la expresión libre de estas capacidades o potencialidades y distribuir poder. Un enfoque que ha mostrado su eficacia es el enfoque de nueva gerencia pública está centrado en transferir técnicas del mercado al quehacer gubernamental y complementadas con elementos de participación ciudadana vinculados a la gobernanza que promuevan una relación entre el ciudadano/cliente con el gobierno. Entre sus elementos más destacados contiene: La profesionalización de la alta burocracia; transparencia de la administración pública; descentralización de los servicios públicos; desconcentración organizacional; control de los resultados basado en indicadores de desempeño, control contable de costos y control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.

5.- En el Perú, a partir de un conjunto de iniciativas de reformas del Estado, especialmente impulsadas desde el gobierno de Alejandro Toledo, se han implementado parcialmente un conjunto de reformas que comprenden: La profesionalización de la alta burocracia a través de SERVIR y reformas legislativas en Educación, Salud y Ley Servir; la transparencia de la administración pública y la responsabilización de los administradores ante la sociedad, mediante normas como la Ley General de Procedimientos; se han incorporado elementos del tipo control de los resultados, introduciendo elementos de evaluación de desempeño en la gestión pública del tipo presupuesto por resultados, control social en programas sociales del tipo Qali Warma donde se promueve la cogestión. Es importante que estas acciones que propende la nueva gestión pública se intersecciones con el enfoque intercultural y el enfoque de desarrollo humano.

6.- Las entrevistas a profundidad que realizamos también ofrecen información que destacamos:

-Bonny Sobrino expresa que el Estado peruano tiene en sus políticas instrumentos de gestión que son formalmente interculturales pero que no recogen necesariamente la variable intercultural. Los esfuerzos por reformar y modernizar el Estado no han incluido el tema indígena, lo cual se traduce en la falta de presupuesto.

-Alejandro Laos no encuentra enfoques de políticas de modo taxativo pero sostiene que existen políticas diferenciadas según el convenio 169 de la OIT. El problema que encuentra Laos es que el tema indígena es abordado dentro de sus políticas generales como un tema marginal. Debería existir una instancia que promueva la implementación del principio de participación.

-Roger Najar afirma que solamente una nueva Constitución Política puede hacer posible que estos instrumentos garanticen la inclusión de los pueblos indígenas, en sus derechos, demandas.

-Javier La Rosa señala que el Estado peruano no incluye en su reforma enfoques de gestión pública que incluyan la *pertinencia intercultural* o el *enfoque intercultural* como variable.

-Luis Vittor señala que el Estado peruano debe prescribir la difusión del tema indígena en las universidades y en los poderes públicos. En adición, afirma que se aplica muy poco el enfoque intercultural y es un desafío profundizar la transversalidad en todos los sectores. Asimismo, el tema de representación no está aún resuelto, debería crearse por ejemplo un distrito electoral indígena.

-Antolín Huáscar, señala que el Estado peruano debe abocarse al dialogo intercultural donde no se impongan el punto de vista occidental. Deben aceptarse nuestros requerimientos y decisiones. Donde prime la flexibilidad y la armonía. También apuesta por esquemas y acciones estatales del tipo rendición de cuentas puede generar confianza y ayudar a un mejor dialogo entre los pueblos indígenas y el Estado.

CAPITULO VI. POLÍTICAS INDÍGENAS EN EDUCACIÓN

6.1 ASPECTOS CONCEPTUALES

Según Tubino, la interculturalidad en la educación apareció en América Latina como discurso crítico a la educación oficial y como alternativa a la educación bilingüe bicultural de fines de los años sesenta. Aproximadamente en los años setenta e cambia el biculturalismo por el interculturalismo en educación. Aquel se definía como la capacidad de funcionar en dos ámbitos culturales distintos de igual manera y de forma simultánea, lo cual era inapropiado para la educación indígena. (Tubino: 4). Es que el concepto de biculturalidad pone el énfasis en la inclusión de la cultura y la lengua originaria “al lado de “la lengua y la cultura “oficial” a lo largo del proceso educativo. En cambio, el concepto de interculturalidad se pone por el contrario el énfasis en la comunicación, el contacto, la interrelación de las dos lenguas y sobre todo las culturas. Y así en reunión promovida por UNESCO en 1984 se decidió de manera consensuada dejar el concepto de “educación bicultural “por el de “educación intercultural“. (ibíd., 4)

Agrega Tubino que la educación intercultural no se debe proponer como meta la conservación de la esencia de las culturas originarias. *“Las identidades culturales son y serán heterogéneas. Las influencias externas son y deben ser bienvenidas. Lo importante es preparar a los sujetos de las culturas subalternas para que se ubiquen frente a las culturas hegemónicas de manera activa y no se limiten a dejarse asimilar pasivamente a ellas. Lo que hay que hacer desde la educación intercultural , nos dice Monsonyi, es preparar a las personas de las culturas amerindias para que se ubiquen activamente frente a sí mismas y frente a las culturas externas y decidan lo que desean ser pero desde sus propios marcos culturales de referencia. De esta manera, y sólo así, las personas de las culturas subalternas podrán construirse identidades armónicas con autenticidad y autonomía crítica. Es así como se definió –frente a las tesis del biculturalismo- la esencia de la educación intercultural para los pueblos indígenas del continente hasta nuestros días”*. (Tubino: 6)

6.2 DEMANDA HISTÓRICA POR EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, ANTECEDENTES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES

En el sector en el cual el enfoque intercultural o el enfoque con pertinencia cultural es en el sector Educación. Las iniciativas estatales para implementar política indígena educativa que bajo la denominación de enfoque intercultural bilingüe, tiene una larga data. Así tenemos que, el propio Convenio 169 de la OIT, establece que la educación de los miembros de los pueblos interesados deberá impartir conocimientos y aptitudes que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional. En tal sentido, la Educación Intercultural Bilingüe es un derecho de los pueblos indígenas que se fundamenta en la importancia de usar su lengua originaria en el proceso de enseñanza y aprendizaje, así como en el deber del Estado de reconocer, promover y valorar la pluralidad étnica y cultural como atributo positivo para nuestra sociedad.

El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) asimismo reconoce que los miembros de los pueblos indígenas tienen el derecho de recibir instrucción en todos los niveles, en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Además, precisa que la educación de los pueblos indígenas deberá ser de tal calidad que ellos puedan participar en el efectivo disfrute de sus derechos.

En adición, la propia Constitución Política del Perú añade una dimensión más específica al derecho a la educación de los pueblos indígenas al establecer, a través de su artículo 17°, la obligación estatal de fomentar la educación bilingüe e intercultural según las características de los pueblos indígenas.

Siendo así, la política educativa debería orientarse hacia una plena cobertura de la educación intercultural bilingüe a todas las comunidades nativas y andinas en todos los niveles: inicial, primario, secundario y superior, con ampliación de la interculturalidad al conjunto del sistema educativo. Si pensamos en una visión optimista sobre la EIB esta debería tener las características señaladas por un informe congresal: 1) asegurar cobertura al 100% y la calidad con pertinencia en Inicial y Primaria para los pueblos de los territorios de la amazonía y área andina, aplicando criterios de discriminación positiva. 2) Educación Intercultural Bilingüe destinada a favorecer una elaboración curricular pertinente y una producción de textos escolares en el marco de cada cultura, 3) priorización de atención en recursos humanos, técnicos y financieros a las generaciones de niños y jóvenes de los pueblos indígenas mediante el establecimiento de un Subsistema de Educación Intercultural Bilingüe sustentado en redes educativas con tratamiento preferente dentro del sistema educativo regional y nacional, con articulación transversal al nivel central 4) Institucionalización de las instancias de formación de los profesores de educación intercultural bilingües según la cultura de cada pueblo, con el reconocimiento y mejoramiento profesional. (Informe Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas Originarias: 2010: 9). Ahora bien, estos objetivos sencillos de delinear implican producir un cambio en la sociedad, en la convivencia entre sus ciudadanos en la que el intercambio y la comunicación son piezas fundamentales en todo el proceso de educación.

Para mejor entender la complejidad que comporta la producción de políticas educativas con enfoque intercultural, cabe echar una mirada a las reflexiones que sobre el tema brinda Pacheco al citar diversos autores que definen el concepto “*Educación Multicultural*”. Así tenemos que, Judith J. Richards sostiene que “*La Educación Multicultural es un proceso que dignifica la naturaleza multicultural de la sociedad en la cual vivimos y, como un agente de cambio, examina las conexiones entre poder y conocimiento. Su fin último es proporcionar a los niños y a las niñas las habilidades necesarias para que puedan funcionar competentemente dentro de las múltiples culturas.* Sandra Dickerson citado por Pacheco (1993: 70) entiende que la *Educación Multicultural es un complejo sistema de educación que incluye la promoción del pluralismo cultural y la igualdad social. Estos programas deben reflejar la diversidad en todas las áreas del conocimiento escolar; las formas y los comportamientos de las personas que trabajan en*

el ámbito educativo deben ser acordes con la diversidad existente dentro de la sociedad; la enseñanza incluida en el Currículo debe ser imparcial; y se tiene que garantizar la equidad en los recursos y en los programas para todas y todos los estudiantes, así como en los resultados.

Las definiciones *Educación Intercultural* y *Multicultural* son equiparables según Bueno Aguilar citado por Pacheco; sin embargo la diferencia estriba en que *la educación intercultural resalta las relaciones y los valores individuales o grupales, además de las formas y los múltiples símbolos que consciente o inconscientemente acompañan a las personas en la vida cotidiana*. Asimismo, Ángela María da Silva (1995: 8) también citada por Pacheco, afirma que la educación intercultural “*basada en la interacción pluralista y activa, es un modelo de actuación que parte del respeto y la tolerancia, de la simetría entre las relaciones, de la equivalencia entre las personas que asumiendo que el conflicto es provocado por el choque cultural, en lugar de reprimirlo o ignorarlo, es positivo y enriquecedor, ya que los procesos resultantes de esta relación y contacto englobarían cambios de actitud hacia una sociedad igualitaria*” (Pacheco:30).

Así, desde la perspectiva de estas autoras la educación intercultural persigue el objetivo de resolver el problema de las sociedades multiculturales como el Perú, consistente en desarrollar una sociedad intercultural a partir de culturas activas interactuando. De allí que exista un especial énfasis en el establecimiento de puntos de contacto y en el diálogo en un clima de igualdad y respeto.

Pacheco tiene una opinión que al parecer es coincidente como veremos con la del funcionariado del Ministerio de Cultura, que la autora expresa en los siguientes términos: “*la construcción de una democracia representativa, participativa y respetuosa de la diversidad cultural se sustenta en una educación intercultural en una sociedad multicultural, es decir que no busca la asimilación cultural de un grupo social a otro, sino que se orienta al logro de condiciones de asimetría y de equidad e igualdad en la constitución de un sujeto-ciudadano pleno de derechos y autodeterminación en el ejercicio de sus capacidades*”. (Pacheco: 31)

Por lo tanto, un objetivo general de la educación intercultural bilingüe, debe ser lograr la cohesión social, al tiempo que los individuos se reconozcan y respeten como diferentes. Fomentar esta cohesión social comporta instaurar un clima político-social que compatibilice ésta con la diversidad cultural e identitaria.

6.2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

Las políticas indígenas en materia de educación cuentan con el siguiente marco normativo:

- ✓ Ley N° 28044¹⁰⁷, Ley General de Educación, que establece que el Estado provee los servicios públicos necesarios para asegurar la universalización de la educación básica en todo el país como sustento del desarrollo humano;
- ✓ La Ley N° 27818¹⁰⁸, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural, que precisa que el Ministerio de Educación es el encargado de diseñar la política de educación intercultural bilingüe;
- ✓ Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, que crea instrumentos que permiten el desarrollo de políticas indígenas (Mapa y Registro) y crea la política de lenguas originarias de nivel nacional y regional; 4) Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, LEY N° 27558 que determina que el Ministerio de Educación (MINEDU) determina los programas de educación bilingüe e intercultural; 5) La R.M. 0008-2012 –MINEDU que crea el Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe del Perú.

Meentzen, señalaba que paradójicamente, *“las políticas públicas más consecuentes para los pueblos indígenas – que en gran parte mantienen vigencia hasta el día de hoy – no fueron implementadas en condiciones democráticas, sino durante el gobierno militar del General Velasco con su así llamado “tercer camino”*¹⁰⁹ (Meentzen: 9). Y es que en el año 1972 en el contexto de la reforma de educación de este gobierno se implementa la Política Nacional para la Educación Bilingüe, en relación a la población con idiomas maternos indígenas siguiendo un lento proceso de institucionalización como política pública en el Perú.

¹⁰⁷ Asimismo, señala que es función del Estado proveer y administrar servicios educativos públicos gratuitos y de calidad para garantizar el acceso universal a la Educación Básica y una oferta educativa equitativa en todo el sistema.

¹⁰⁸ Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley General de Educación establecen que las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local son las instancias responsables del servicio educativo y, por ende, son competentes para promover la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales, en concordancia con las políticas nacionales emanadas por el Ministerio de Educación. En atención a ello, el Estado tiene la obligación de diseñar e implementar una política que promueva y garantice que los pueblos indígenas usen sus lenguas originarias en el proceso educativo y se incluyan sus conocimientos y saberes en los currículos educativos.

¹⁰⁹ Meentzen, A. Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina, Lima 2007

Esta institucionalización ha pasado por un conjunto de transformaciones. Así, por ejemplo la Educación Bilingüe cambió de denominación a Educación Intercultural Bilingüe o EIB, cuando se introdujo el concepto “interculturalidad” en la década del 80. Meentzen hace un relato de los hitos de la EIB como política pública que se tradujeron subsecuentemente en cambios en sus órganos institucionales que reseñamos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6 Hitos Educación Intercultural Bilingüe en Perú

Hitos EIB
1.- Se crea el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) por Resolución Ministerial N° 364 del Ministerio de Educación del 25 de mayo de 1988 a pedido de AIDSESEP
2.- Se cierra la Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBIL) y se reduce a una unidad de la Dirección Nacional de Educación Básica, la UNEBI10 no obstante haberse aprobado Política Nacional de Educación Intercultural y Educación Bilingüe Intercultural – PEIEB (1991-1996)
3.- Se firma el Convenio 169 de la OIT el año 1993
4.- Se crea la Comisión ad-hoc especial y una mesa de diálogo con las comunidades nativas de la región de la Amazonía central, con representantes de los sectores estatales responsables, como un espacio de negociación que culmina en el <i>Plan de Acción para Asuntos Prioritarios de la Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas</i> (publicado en el 2002).
5.- El gobierno de transición restablece la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DINEBI): En ese contexto aparecen propuestas como la Educación Intercultural para todos – EIT - (Proeduca GTZ), que sustentaba comprender y alcanzar también a las poblaciones urbanas.
6.- La Ley General de Educación N° 28044, aprobada en el 2003 incluye la educación intercultural el año 2003. Así, la DINEBI comienza a formular Lineamientos de Política en Educación Intercultural Bilingüe en un proceso de diálogo y coordinación con las organizaciones indígenas durante los años 2002 al 2004 mediante un Comité Consultivo, instancia de participación de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil en la DINEBI de entonces, y que luego fue desactivada en el transcurso de constitución de la DIGEIBIR hasta hoy.
7.- El año 2004-5 hacia adelante se abre un proceso de aplicación de una nueva estructura de sistema educativo dispuesta por la Ley N° 28044, que incluyeron descentralización educativa, nuevo Diseño Curricular Nacional, diseño de Proyectos Educativos Regionales (PER) e implementación de procesos de evaluación a docentes y de logros de aprendizaje a las instituciones educativas. En este contexto, no se conoce un reporte evaluativo oficial hasta la fecha, en particular en lo que refiere al desarrollo de la EIB (o complementada por la EIT), como parte de las acciones de lucha contra la pobreza.
8.- El 2005 replantea su orientación y define sus políticas en el marco del Plan Estratégico Sectorial Multianual hacia el 2011 que se acompaña con la aplicación de un nuevo reglamento de organización y funciones en la sede central (ROF 2006) en el cual se crea la DIGEIBIR que devino en corresponsable de la aplicación del Proyecto de Educación en Áreas Rurales –PEAR en el período 2004 – 2007, mediante Decreto Supremo N° 131-2003-EF, del 17 de septiembre del 2003. Respecto al PEAR, se hace necesario una auditoría sobre la ejecución de su gasto -por la importancia de su volumen financiero-, como el reporte de logros efectivos que haya tenido para la educación rural y para la EIB.

Elaboración propia basada en Meentzen

6.2.2 LA EIB DURANTE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

Las políticas públicas en materia indígena con énfasis en la Educación Intercultural Bilingüe han tenido un desempeño desigual en los últimos diez años, donde incluimos a los gobiernos de Alan García y Ollanta Humala hasta el corte realizado para el presente estudio. Al respecto, incluimos en los anexos del presente estudio un conjunto de evaluaciones efectuadas por el Congreso y la Defensoría del Pueblo que comentaremos en esta sección:

La EIB durante el gobierno de García. Una investigación de la Comisión multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática

indígena congresal (2010) sostenía que desde la perspectiva de derechos humanos planteada por Rivero, en el periodo de García y previo al conflicto con los pueblos indígenas amazónicos se constataba “*una insuficiencia en varios planos al nivel de los recursos destinados como de las acciones de política respecto a la EIB en la educación básica y en la educación superior, así como no se da una articulación consistente en lo aplicado en la alfabetización de adultos con el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) con lo aplicado en otras áreas del MINEDU, sea la DIGEIBR o la destinada a descentralización educativa y supervisión regional, en los que no se ha dado espacios de participación a las organizaciones indígenas, quedando a la vista un funcionamiento con programas separados, y donde debe procederse a una auditoría de gestión para una evaluación de sus logros efectivos*”. Asimismo sostiene que durante la gestión de la administración aprista, el MINEDU se ha alejado de la aplicación del PROYECTO NACIONAL DE EDUCACIÓN elaborado por el Consejo Nacional de Educación, en tanto aun cuando está aprobado formalmente desde el 2007, “*lo aplicado en términos prácticos no da solución global a la problemática educativa y a las líneas urgentes para promover una educación de calidad (ausencia de una visión integral de la reforma educativa, financiamiento adecuado, cambios en la carrera docente, reforma de la gestión y prioridad de la atención a la **interculturalidad** y a la **biodiversidad**)*”¹¹⁰

Casafranca cita presentaciones oficiales realizadas por el Ministerio de Educación entre Junio y Agosto del 2009 ante Comisiones del Congreso de la República y la Mesa de Dialogo de las organizaciones indígenas con la PCM, el director de la DIGEIBIR señaló que “*la EIB de acuerdo a la estadística del MINEDU venía atendiendo a 9550 Instituciones educativas con una población aproximada de 757,230 estudiantes y 36,193 docentes*”, en base al siguiente cuadro:

¹¹⁰ Otra Mirada 07. EDUCACIÓN, REFORMA QUE LA POLITICA OLVIDA, Marzo 2010. Lima.

Cuadro N° 6.- Atención Educativa en Educación Intercultural Bilingüe

N°	REGION	IIEE	Estudiantes	Docentes	N°	REGIÓN	IIEE	Estudiantes	Docentes
1	AMAZONAS	280	23018	741	13	LIMA PROVINCIAS	1	62	8
2	ANCASH	1037	72278	3887	14	LORETO	436	21862	912
3	APURIMAC	1016	89055	4209	15	MADRE DE DIOS	15	632	39
4	AREQUIPA	33	1119	81	16	MOQUEGUA	83	2033	305
5	AYACUCHO	1274	100398	4922	17	PASCO	57	2409	102
6	CAJAMARCA	16	510	28	18	PIURA	1	25	1
7	CUSCO	1502	141625	5913	19	PUNO	1744	153415	8785
8	HUANCAVELICA	982	80258	3323	20	SAN MARTIN	28	1414	52
9	HUÁNUCO	269	19792	709	21	TACNA	4	46	7
10	JUNÍN	287	19859	846	22	UCAYALI	383	21092	1034
11	LAMBAYEQUE	98	6229	273					
12	LIMA METROPOLITANA	4	99	16		TOTAL	9550	757230	36193

Fuente: Informe Políticas Públicas para los pueblos indígenas u originarios. Congreso de la República.

Asimismo, presenta un cuadro con información desagregada y precisa del número de II.EE por niveles de la Educación Básica Regular y organizado por provincias y regiones, en correlación con el asentamiento de los pueblos y sus comunidades:

Cuadro N°7.- Atención Educativa en Educación Intercultural Bilingüe desagregada por niveles:

N°	REGION	N° DE IIEE POR NIVEL			LENGUAS ORIGINARIAS QUE UTILIZAN LOS ESTUDIANTES
		Inicial	Primaria	Secundaria	
1	AMAZONAS	17	233	30	AWAJUN, WAMPIS
2	ANCASH	191	707	139	QUECHA ANCASH
3	APURIMAC	230	632	154	QUECHA CUSCO, QUECHUA CHANKA
4	AREQUIPA	2	27	4	AIMARA
5	AYACUCHO	169	911	194	QUECHUA CHANKA
6	CAJAMARCA	1	13	2	QUECHUA, AWAJUN
7	CUSCO	242	1065	195	QUECHA CUSCO COLLAO, MACHIGUENGA
8	HUANCAVELICA	189	632	161	QUECHUA CHANKA
9	HUÁNUCO	28	217	24	QUECHA, ASHANINKA, KAKATAIBO, SHIPIBO
10	JUNÍN	19	229	39	QUECHUA HUANKA, ASHANINKA, YANESHA, CAQUINTE, NOMATSIGUENGA
11	LAMBAYEQUE	9	76	13	QUECHA INCAHUASI CAÑARIS
12	LIMA METROPOLITANA	2	2	0	SHIPIBO, QUECHA
13	LIMA PROVINCIAS	0	0	1	JACARU
14	LORETO	57	338	41	SHAWI, COCAMA AWAJUN, SHIPIBO, KANDOZI, CHAPRA
15	MADRE DE DIOS	1	11	3	ESE EJA, HAKABUT, MACHIGUENGA, YINE, SHIPIBO
16	MOQUEGUA	16	48	19	AIMARA, QUECHA CUSCO COLLAO
17	PASCO	0	50	7	QUECHA
18	PIURA	0	1	0	QUECHA
19	PUNO	128	1306	310	AIMARA, QUECHA CUSCO COLLAO
20	SAN MARTÍN	6	22	0	QUECHA SAN MARTÍN, AWAJUN
21	TACNA	0	4	0	AIMARA, QUECHA CUSCO COLLAO
22	UCAYALI	51	267	65	ASHANINKA, SHIPIBO, YINE, KAKATAIBO, AGUJHUN
	TOTAL	1358	6791	1401	

Fuente: DIGEIBIR del MINEDU -Oficina responsable del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica (VMGP)-

La veracidad de las cifras presentadas en este cuadro ha sido cuestionada por Casafranca por su falta de actualización. Los autores del informe muestran como ejemplo el caso de Pasco donde se presentan sólo 57 II.EE. de EIB en lengua originaria Quechua, cuando de sus tres provincias, en la de mayor extensión Oxapampa (área de selva) se encuentran más de cien de comunidades nativas Asháninkas y Yáneshas. Por lo tanto, esta información oficial solo podría tener carácter referencial.

Para una mejor apreciación nos remitimos al anexo N° 1 (Informe del Congreso Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas), al anexo N° 2 (Informe Defensorial N° 152 “Aportes a una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú”), al anexo 3 (Informe Defensorial N° 163) y al anexo 4 (Conclusiones de la Mesa de Trabajo N° 4 Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico que se creó luego del conflicto amazónico 2008-2009). Debe señalarse que se contó para estos informes con información transparente luego del conflicto indígena amazónico que mostraron de modo descarnado las cifras de EIB y que han sido recogidas por estudios independientes como el de *Save the Children* sobre el que volveremos al final de este Capítulo.

El informe del Congreso. El Informe congresal contiene tres conclusiones de carácter general: 1) Declarar de interés y emergencia nacional la Educación Intercultural Bilingüe, 2) definir una Política Nacional de Educación Intercultural consultada a los pueblos indígenas y 3) establecer un Subsistema de Educación Intercultural Bilingüe con tratamiento preferente dentro del sistema educativo regional y nacional, orientado a favorecer el desarrollo de las culturas de los pueblos indígenas, con participación de los representantes de las organizaciones indígenas y comunidades. Como es de apreciar el Congreso en este informe efectúa un emplazamiento de tipo político al Poder ejecutivo. El enunciado de las Conclusiones revela que el gobierno de García no ha tomado en cuenta estos aspectos para el diseño e implementación de políticas indígenas en su momento. Estas recomendaciones tampoco fueron tomadas en cuenta porque hacerlo implicaría el reconocimiento de su fracaso en el asunto indígena.

El Informe Defensorial N° 152 “Aportes a una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú”. Ahora bien, la Defensoría del Pueblo realiza también su propia evaluación de la gestión de García presentando 84 Conclusiones y 44 Recomendaciones de las que hemos seleccionado 10 Conclusiones y 9 Recomendaciones.

Estas Conclusiones están referidas a 1) la ausencia de información exacta sobre el número de niños, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas que deben ser atendidos por programas de EIB, 2) la falta de concordancia de los Documentos de Gestión (Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011

(PESEM) y Lineamientos de Política de la EIB respecto a los grupos poblacionales que deben recibir atención en EIB, 3) Imprecisión del total de la población indígena 4) Falta de validación de mapa etnolingüístico que permita identificar con mayor exactitud las diferentes etnias y lenguas originarias (INDEPA), 5) Definición errónea de EIB, desde la perspectiva de la demanda cuando debe ser escuelas que desarrollan programas EIB (DIGEBIR), 6) Ausencia de un concepto consensuado de escuela EIB, 7) Imprecisión de concepto de docente EIB (DIGEIBIR), 8) Ausencia de evaluación del Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEIBIR), 9) Ausente diseño y definición de criterios técnicos para la diversificación curricular en EIB (DIGEIBIR y DEIB), 10) Ausencia de establecimiento de las necesidades de formación inicial y en servicio de profesores en Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (DIGEIBIR).

Como es de apreciar la Defensoría presenta un listado relativo a la demanda de EIB que muestra ausencias y deficiencias todas de responsabilidad directa de la agencia gubernamental encargada de su cumplimiento. En resumen el Informe muestra que se había hecho muy poco por implementar la política de EIB, la inversión económica había sido mínima y se demostraba que la atención a los niños, niñas y adolescentes que tienen una lengua originaria como lengua materna no era una de las prioridades del gobierno y del Ministerio de Educación, aunque según Elena Burga no sólo del gobierno aprista, que efectivamente fue el más indiferente, sino de todos los anteriores en distintas proporciones. (Burga: 2012:1)

La Mesa de Trabajo N° 4 Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico. Otro elemento importante que debe tomarse en cuenta para evaluar el derrotero de las políticas indígenas es el Informe de la Mesa de Trabajo N° 4 Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico (2009) creada por Decreto Supremo N° 117-2009-PCM, modificada por el Decreto Supremo N° 211-2009-PCM 4.1.3 después de los acontecimiento de Bagua. Este documento invocando los Arts. 14 y 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas indican en su CAPITULO B titulado “Ampliar la educación intercultural bilingüe a todas las comunidades nativas y en todos los niveles: inicial, primario, secundario y superior”

El objetivo B.1 se orienta a definir una política intercultural bilingüe y contiene acciones que van desde la institucionalidad indígena hasta el financiamiento; así tenemos entre las que más llaman nuestra atención: 1) Crear el Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe como instancia del MED, 2) Crear Consejos Regionales de Educación Intercultural Bilingüe, 3) Crear el Viceministerio de Educación Intercultural Bilingüe, 4) Crear condiciones administrativas, técnico-pedagógicas y de gestión en las Direcciones Regionales y en las UGEL para el desarrollo de la EIB, 5) : Incrementar el presupuesto del sector Educación y, de modo proporcional, el de la Educación Intercultural Bilingüe, a través de la

creación de un Programa Presupuestal Estratégico específico para Educación Intercultural Bilingüe; 6) Garantizar la participación de las federaciones y organizaciones indígenas representativas en las instancias de gestión educativa descentralizada y en los procesos de selección de contratos, etc.; 7) Garantizar la contratación, reasignación y nombramiento de maestros; 8) Diseñar estrategias para la aplicación plena del eje transversal de interculturalidad en todo el sistema educativo.

Esta declaración de intereses mostrada en el cuadro de la Mesa de Trabajo N° 4 es importante porque expresa el punto de vista de los representantes de los pueblos indígenas aunque es verdad que también demuestra la recurrencia de las demandas que se traducen en que varias de estas se repiten en el documento congresal como en el Defensorial. Independientemente, de la probabilidad de concretar dichos objetivos, la recurrencia de estas demandas demuestra una inusual capacidad como grupo de presión de las organizaciones indígenas y una gran demanda por institucionalidad.

El objetivo B 2: Implementar un sistema de Educación Intercultural Bilingüe; el objetivo B 3: Mejorar la formación y capacitación de los maestros bilingües y otros profesionales indígenas y el objetivo B 4: Asegurar la participación de las organizaciones indígenas en todos los niveles de la Educación Intercultural Bilingüe; son asimismo, objetivos en la línea de construir institucionalidad indígena y exigencia de participación en las políticas educativas indígenas. Nos queda claro que se trata de demandas existentes por ausencia de servicios estatales en esta materia. Podremos dilucidar si estas fueron atendidas revisando la información que nos proporciona el Informe Defensorial N° 163 Avances y Desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013.

Finalmente, sobre la gestión aprista tenemos que Madeleine Zuñiga presenta en un estudio realizado para *Save The Children* cifras que corroboran los cuestionamientos de Casafranca a las cifras del MINEDU en el Congreso durante la gestión aprista: 1) Sólo entre el 2% y el 6% de estudiantes de escuelas EIB desarrollan capacidades lectoras esperadas en su lengua originaria (MINEDU 2008), 2) En las escuelas Awajún y Shipibo, entre el 2,2 % y 3,1%, logran desarrollar las capacidades lectoras en castellano. (MINEDU 2008), 3) El 46% de docentes de escuelas de EIB no tienen formación en EIB. (Defensoría del Pueblo), 4) El 59.5% de docentes de las Comunidades Indígenas de la Amazonía son hispanohablantes o hablan una lengua indígena distinta a la de la zona. (Defensoría del Pueblo), 5) La cobertura de la Educación Intercultural Bilingüe ha disminuido, hasta el 2007 la cobertura de EIB en el Perú era del 12%, es decir que un 88% de niños y niñas indígenas hablantes de una lengua originaria ancestral veían vulnerado su derecho a educarse en su lengua y desde su cultura;

asimismo, en el 2007 el número de Instituciones Educativas EIB en las Regiones de Apurímac, Ayacucho, Cusco y Huancavelica era de 5739, el 2009 el total es de 4074.

Los primeros meses del gobierno de Ollanta Humala. Si bien es cierto el Plan de Gobierno del Partido Nacionalista no realiza una mención específica a las políticas educativas indígenas o concretamente a la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) si es verdad que en el subcapítulo sobre *“Educación de calidad para todos”* define compromisos y líneas de acción que incluye *“Implementar las acciones educativas desde una perspectiva intercultural. Buscando educar para la vida en un país diverso y pluricultural, que necesita afirmar su identidad y ejercer la tolerancia como un valor fundamental que vaya en dirección de cerrar las brechas que limitan el pleno desarrollo de cada uno de los habitantes del país, atendiendo en particular a las áreas rurales. En nuestra sociedad, marcada por el conflicto y las relaciones asimétricas de poder entre miembros de diferentes culturas, la interculturalidad se torna imperativa para lograr una sociedad justa. La apuesta educativa por la interculturalidad y la biodiversidad parte de constatar las relaciones de hecho y afirma la inviabilidad a largo plazo de un mundo que no asuma su diversidad como riqueza y como potencial”*. Nótese que siendo que no existen acciones concretas de políticas educativas indígenas tampoco existen metas propuestas como si ocurre con otros temas abordados en el plan de gobierno. Llama la atención este abordaje excesivamente genérico cuando este documento tiene un capítulo denominado *“Construir nación y un Estado pluricultural”* al que hicimos referencia en el Capítulo 3 de esta tesis. (Partido Nacionalista Peruano: 166)

Es probable que esta indefinición se haya visto reflejado en los primeros meses de gestión gubernamental a la luz de lo apreciado en el Discurso gubernamental del año 2012, es decir, 12 meses después de asumir el mandato: *“Para estudiantes quechuas, aimaras y amazónicos hemos definido una nueva estrategia, que mejora la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y comprende un agresivo plan de formación de docentes EIB de modo que los maestros hablen el idioma y conozcan la cultura de estas poblaciones de las cuales nos sentimos orgullosos”*. (Humala: 2012). Es decir, el presidente Humala ofrece una estrategia agresiva cuyo centro es un plan de formación docente y no ofrece metas ni cifras concretas teniendo a la base un conjunto importante de documentos (Informe Defensorial, informe congresal suscrito y votado por congresistas de su partido y conclusiones de una mesa de trabajo constituido por organizaciones indígenas).

Sin embargo, en un balance efectuado por Elena Burga Cabrera, Directora General del DIGEIBIR, esta funcionaria señala que comparativamente el gobierno de Ollanta Humala ha incrementado su presupuesto destinado a la educación intercultural en 12 veces comparativamente al gobierno de Alan García: *“En los últimos tres años, con el inicio del mandato del presidente Ollanta Humala, estamos fortaleciendo un plan para implementar con mayor fuerza la educación intercultural y bilingüe, identificando componentes que deben llegar a los niños de pueblos originarios”* .el incremento

presupuestal consiste en un crecimiento escalonado de 5 millones de nuevos soles antes del 2011 para luego incrementarse a 30 millones en 2012 y a inicios del 2013 hasta 60 millones. Entre las acciones se señalan: 1) inversión en material educativo, acompañamiento y movilización de los profesores a las escuelas, monitoreo de los avances logrados y la creación de alfabetos para todas las lenguas con las que trabaja el Ministerio de Educación (MINEDU), 2) Creación del material escolar para 850,000 niños y niñas de diferentes regiones en español y en lenguas originarias, enfocadas en las 12 más habladas en la Sierra y en la Selva, en cuatro áreas fundamentales: comunicación (en español y en su idioma originario), matemática, ciudadanía y ciencias. Curiosamente esta funcionaria ha estado durante el peor y mejor momento de la EIB pues ha sido Directora de DIGEIBIR, en el gobierno de Alan García y en el de Ollanta Humala.

Otros resultados en el nivel de Educación Superior son los presentados por PRONABEC. Así tenemos de (1) becado el año 2012 se ha pasado a (136) el año 2013. De (1) mujer becada el 2012 se ha pasado a (136) becados en EIB. De (1) departamento con Beca en EIB se ha pasado a (11) departamentos con Beca en EIB (Choque: 2013: 11-13)

El Informe Defensorial N° 163 Avances y Desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013. La defensoría del Pueblo publicó su Informe Defensorial N° 163, “Avances y Desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013”, recogiendo los resultados de la supervisión que realizó a las instancias de la gestión educativa nacional, regional y local, entre octubre de 2012 y marzo de 2013, a fin de conocer los avances y desafíos en la implementación de la política de Educación Intercultural Bilingüe¹¹¹

En este informe se reconocen como avances: *la creación del Registro Nacional de Instituciones Educativas de EIB; el Registro de docentes de EIB; la elaboración de la Propuesta Pedagógica de EIB; el Plan Estratégico de EIB; la constitución de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (CONEIB); la reactivación de la Mesa Técnica de la EIB; el diseño, elaboración y distribución de nuevos materiales para las escuelas EIB; así como el incremento del presupuesto público para la EIB.*

No obstante estos esfuerzos aproximadamente el 46% de niños, niñas y adolescentes indígenas no reciben cobertura educativa en su lengua originaria, según informes del propio MINEDU citados por la Defensoría del Pueblo.

¹¹¹ La supervisión incluyó el pedido de información a las Direcciones y Unidades del Ministerio de Educación a 22 Direcciones Regionales de Educación y 76 Unidades de Gestión Educativa Local sobre seis aspectos centrales: formación docente, contratación docente, currículo diversificado para la EIB, materiales educativos, visitas de monitoreo a las escuelas EIB y presupuesto regional asignado para la EIB.

Asimismo, la formación de docentes en nuestro país atravesó una situación crítica debido a la drástica disminución, tanto de postulantes a las carreras de educación en EIB, como de Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) que ofertaban dichas especialidades. Sin embargo, en los últimos años, el número de ingresantes a las carreras de EIB ha mostrado un incremento significativo. En el 2007, ingresaron cuatro estudiantes a nivel nacional, mientras que en el 2012, 695 estudiantes alcanzaron una vacante. De igual forma, el número de ISP que ofertan las carreras de EIB se ha incrementado de cinco ISP en el 2010 a 19 ISP en el 2012.

6.3 RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE CAPÍTULO

Este subcapítulo está destinado a responder la pregunta de investigación e hipótesis relativa a si las políticas indígenas en materia de educación intercultural bilingüe alcanzan una cobertura y calidad que satisface las necesidades de los pueblos indígenas

1.- La Educación Intercultural Bilingüe es un derecho de los pueblos indígenas que se fundamenta en la importancia de usar su lengua originaria en el proceso de enseñanza y aprendizaje, así como en el deber del Estado de reconocer, promover y valorar la pluralidad étnica y cultural como atributo positivo para nuestra sociedad. Este derecho también es reconocido por el Convenio 169 de la OIT. En el Perú, aunque la institucionalidad indígena en materia de educación intercultural bilingüe (EIB) presenta dificultades es justo decir que se trata de la política indígena que ha alcanzado más desarrollo además de ser la política indígena más evaluada.

2.- Al menos desde el 2006 la EIB se ha convertido en la política indígena más evaluada, principalmente en el contexto del conflicto del Estado con los pueblos indígenas amazónicos, entre los documentos que se presentaron en este estudio se encuentran: el Informe congresal que evaluó las políticas indígenas del gobierno de Alan García, el Informe Defensorial N° 152, la Mesa N° 4 que se conformó con representación de pueblos indígenas y el Estado, el Informe Defensorial N° 162.

3.- Estudios independientes realizado para *Save The Children* mostró cifras que corroboran los cuestionamientos hacia la política EIB de García: 1) Sólo entre el 2% y el 6% de estudiantes de escuelas EIB desarrollan capacidades lectoras esperadas en su lengua originaria (MINEDU 2008), 2) En las escuelas Awajún y Shipibo, entre el 2,2 % y 3,1%, logran desarrollar las capacidades lectoras en castellano. (MINEDU 2008), 3) El 46% de docentes de escuelas de EIB no tienen formación en EIB. (Defensoría del Pueblo), 4) El 59.5% de docentes de las Comunidades Indígenas de la Amazonía son hispanohablantes o hablan una lengua indígena distinta a la de la zona. (Defensoría del Pueblo), 5) La cobertura de la Educación Intercultural Bilingüe ha disminuido, hasta el 2007 la cobertura de EIB en el Perú era del 12%, es decir que un 88% de niños y niñas indígenas hablantes de una lengua originaria ancestral veían vulnerado su derecho a educarse en su lengua y desde su cultura; asimismo, en el 2007 el número de Instituciones

Educativas EIB en las Regiones de Apurímac, Ayacucho, Cusco y Huancavelica era de 5739, el 2009 el total es de 4074.

4.- En el plano formal, la interculturalidad y el multilingüismo, en el Perú ha producido últimamente importantes avances en el plano jurídico-formal. Así, en el artículo 2, inciso 19 de la Constitución Política de 1993 se afirma que “El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. En el artículo 17 se reconoce que el Estado “fomenta la educación bilingüe intercultural según las características de cada zona “En el artículo 20 de la Ley General de Educación 28044 de julio del 2003 se afirma que “La Educación Bilingüe Intercultural se ofrecen todo el sistema educativos”.

5.- Tubino sostiene que estas prescripciones legales no se reflejan ni en cambios sustantivos ni en resultados observables en el nivel de la praxis educativa concreta pues este discurso solo se legitima si es capaz de generar cambios prácticos en una dirección pre-determinada axiológicamente y señala que: *“La praxis de la educación bilingüe intercultural en el Perú es una praxis excluyente que se limita a atender a las comunidades nativas y campesinas de las zonas rurales más alejadas del país. Es una praxis que excluye lo urbano sin razón de ser”*. Siendo respetables los comentarios de Tubino, consideramos que no es poca cosa atender comunidades campesinas y nativas alejadas, es según nuestro punto de vista un muy buen indicador.

6.- En cambio, si son atendibles las observaciones de Tubino en el sentido que la citada praxis, se limita dentro de la educación básica, a la educación primaria. Con independencia de lo que señala la norma constitucional la modalidad que tenemos en la práctica es una de educación básica rural primaria; no están incluidas en sus planes a la educación básica secundaria y menos la educación superior. En la práctica, lo que sucede es un problema de discontinuidad en el cual los aprendizajes obtenidos en la EBI primaria se descontinúan y por lo mismo se pierden en la secundaria común, monolingüe y etnocéntrica. Tubino expresa que *“mientras que a nivel manifiesto- es decir, a nivel discursivo, la EBI ha optado contra el modelo de transición y por el modelo de mantenimiento, a nivel de la praxis se ha optado por el modelo de transición, contra el modelo de mantenimiento”*. (Tubino:

7.- Una visión de interculturalidad de universalismo abstracto, no podrá constituirse en soporte de prácticas educativas contextualizadas en las demandas y necesidades de los usuarios. Debe remarcarse como se ha señalado en el punto 2 de este acápite que los beneficiarios de la EBI que se imparte desde el Estado son los indígenas de las zonas rurales alejadas que se encuentran sumidos en condiciones de extrema pobreza. La EBI no puede ni debe continuar minimizando la importancia que tienen las condiciones reales de vida de sus usuarios y las expectativas y demandas que éstas generan. Sobre el particular Tubino señala que el discurso intercultural de la educación bilingüe es un discurso culturalista abstraído de las condiciones políticas y socio-económicas de sus usuarios”.

8.- Un tema que debe resolver también las políticas bilingües interculturales es mitigar o erradicar el riesgo de limitarse a recopilar y valorar las expresiones de las culturas

autóctonas - cantos, danzas, cuentos - adivinanzas – sin promover el reconocimiento y la valorización del “núcleo duro” del cual son expresión única, es decir, las cosmovisiones poéticas y las filosofías implícitas que expresan. A esta deformación del conocimiento de las culturas, Tubino las llama “*folklorización de la EBI* “. La explicación para que suceda esta banalización según Tubino es centrar le EIB sólo en su aspecto lingüístico, lo cual impide superar la visión folklórica con la cual se ha venido abordando la interculturalidad“. Siguiendo a Tubino, “Lo que aquí se quiere relevar es el peligro asociado a una concepción bastante extendida según la cual se asume que cuando se usa la lengua originaria, aun cuando sea para traducir fragmentos de contenidos escolares, ya se está haciendo educación intercultural “.1

9.- Una política muy plausible para promover políticas educativas interculturales exitosas que aunque también forman parte del discurso y las herramientas de gestión oficiales aun no ofrece resultados, nos referimos a la denominada interculturalidad para todos. La idea detrás de esta propuesta es que la educación intercultural no sólo con debe orientarse a los sectores discriminados sino también a los sectores discriminadores, porque la discriminación es una relación de a dos. Esto implica que no debe circunscribirse la EBI a las áreas rurales sino extenderlas a las áreas urbanas y urbano-marginales. En tal sentido, la creación de Universidades indígenas y Universidades interculturales (existe una experiencia en Ucayali) podrían mejor responder a las demandas de la población indígena. Como resume Tubino “*la EBI no se está planteando solamente “para todos “sino también y sobre todo “para todas las etapas de la vida “con especial énfasis en todo lo que concierne a la educación superior”*. (Tubino: 13)

10.- Las entrevistas a profundidad que realizamos también ofrecen información que destacamos:

- **Bonny Sobrino** destaca los avances en políticas interculturales y señala como ejemplos avances reconocidos en la producción de materiales del tipo cartillas bilingües y asimismo en la profesionalización y acreditación de profesores bilingües. Sin embargo, sostiene que sigue siendo insuficiente para afrontar los desafíos en cobertura y calidad en educación intercultural bilingüe que se requieren.

-**Alejandro Laos**, destaca que hay un enfoque intercultural pero no hay cobertura suficiente por la falta de recursos. Como apunte macro Laos afirma que dentro del sector Educación la EIB no es priorizada.

-**Roger Najar**, reconoce los avances que se expresan en cartillas bilingües, profesores bilingües, aunque aún con insuficiente presupuesto para coberturar el 100%.

-**Javier La Rosa**, también destaca los avances en este terreno pero sostiene que estos esfuerzos no alcanzan a ser interculturales, sino de *pertinencia cultural*. El discurso intercultural implica que el producto debe ser algo combinado que surja de las partes.

-**Luis Vittor**, destaca el rol que ha jugado en la zona amazónica destaca el FORMADIAB que formaba profesores para le EIB que es muy interesante pero que no se ha replicado

en el área andina. Asimismo señala que debería formularse y diseñar los contenidos de la EIB con los profesores y los propios pueblos indígenas.

-Antolín Huáscar destaca los esfuerzos en materia de educación y salud intercultural bilingüe y señala que no son suficientemente reconocidos.

CONCLUSIONES

Este capítulo de Conclusiones se aboca a probar las hipótesis planteadas en la tesis en base a la Discusión presentada en el capítulo precedente y a la información ofrecida por los especialistas en temas indígenas en las entrevistas a profundidad.

HIPÓTESIS GENERAL: LAS POLÍTICAS INDÍGENAS HAN IMPACTADO POSITIVAMENTE EN EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.- Las políticas indígenas han tenido un impacto relativo en el desarrollo de los pueblos indígenas si tomamos en cuenta la evolución del tema indígena en los últimos treinta años. Ello lo explica, de la revisión efectuada dos elementos: a) Las políticas indígenas han tenido fuerte influencia en teorías y enfoques de inspiración utilitarista, neoliberal o de elección racional, mismas que corresponden a los gobiernos de Fujimori, Toledo y el segundo de García, b) Simultáneamente, a nivel global se ha venido promoviendo con mucha fuerza la adopción del Convenio 169 de la OIT con un importante activismo de las agencias multilaterales. Dicho convenio tiene una fuerte inspiración en las teorías pluralistas y subsecuentemente en los paradigmas pluricultural, multicultural e intercultural.

2.- De modo tal que estas intersecciones de enfoque de políticas en el nivel estatal aunque aún han producido logros relativos en el desarrollo indígena, en los términos planteados por ejemplo en el enfoque de desarrollo humano propuesto por Amartya Sen; o de reconocimiento de derechos colectivos planteados en los paradigmas multicultural e intercultural. Es justo afirmar que las políticas indígenas implementadas especialmente a partir de la coyuntura crítica que significó la confrontación de las poblaciones indígenas amazónicas con el gobierno han traído como resultado la edificación de una institucionalidad indígena más atenta a la problemática indígena que han promovido elementos de transversalidad en las políticas públicas que han implicado ganancias en el desarrollo de los pueblos indígenas, por ejemplo acceso a servicios públicos, políticas sociales, etc.

3.- Las entrevistas a profundidad realizadas muestran respuestas diversas, destacando la invisibilización de la población indígena y la falta de atención a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En todo caso, el Estado viene respondiendo a través de acciones que están establecidas en la Ley de Consulta Previa tales como la creación de una Base de Datos entre otras. Más importante creemos sería asegurar que el principio de participación establecido en el Convenio 169 de la OIT forme parte de la producción de políticas indígenas de modo tal que la visión o perspectiva indígena se incluya en las mismas.

PRIMERA HIPÓTESIS ESPECÍFICA: LA ACTUAL INSTITUCIONALIDAD ESTATAL INDÍGENA PERMITE LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS INDIGENAS EN EL PERÚ

1.- La actual institucionalidad indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú si se entiende esta como la relativa a la formación de estructuras estatales del tipo ministerios, viceministerios, agencias estatales, etc. No obstante, el enfoque intercultural, adoptado oficialmente por el MINCUL, aún no está adecuada a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas. La explicación más plausible es que las políticas indígenas no tienen la transversalidad que corresponde en el conjunto de la gestión de la administración y gestión del Estado que promuevan el *principio de participación*, un elemento clave del Convenio 169.

2.- Alineado con la explicación referida en el punto 1 tenemos que aún no hay una ponderación del carácter multidimensional del asunto indígena. En ese sentido, una tarea pendiente es resolver los “cuellos de botella” que limitan el avance del enfoque intercultural en las políticas públicas: falta de rectoría, dispersión de iniciativas, débil fiscalización, limitadas capacidades de gestión intercultural dentro del aparato estatal e insuficientes instrumentos técnicos *ad hoc*.

3.- Las entrevistas a profundidad realizadas muestran respuestas diversas, destacando el reconocimiento a los avances en la institucionalidad indígena posbazuco como conquista de los pueblos indígenas. Solo dos de los seis entrevistados señalan que no existe tal garantía y curiosamente uno de los entrevistados acusa como defecto del diseño institucional la presencia de funcionarios que aplican literalmente el Convenio 169.

SEGUNDA HIPÓTESIS ESPECÍFICA: EL ESTADO PERUANO CUENTA CON ENFOQUES DE POLÍTICAS PÚBLICAS ADECUADOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.- Los enfoques de políticas públicas desplegados por el Estado peruano son aún muy jóvenes y coinciden en su origen con la creación de la nueva institucionalidad indígena. Por lo tanto, la búsqueda de resultados y logros acerca de la eficacia de enfoques que tienen muy poco tiempo de ser probados puede ser algo prematuro.

2.- De hecho, el enfoque de interculturalidad que es suscrito por la autoridad rectora, el Viceministerio de Interculturalidad, se encuentra en un nivel de debate y producción de herramientas para su discusión disponibles en documentos oficiales.

3.- Ello no obsta que se deba señalar que el enfoque seleccionado deba permitir la mejora en el acceso a derechos, bienestar y desarrollo así como la eficiencia y gestión estatales. En adición, siendo que el Estado peruano ha decidido suscribirse a la Interculturalidad como enfoque de política y herramienta de gestión debe tenerse claro que la misma debe adoptarse como política de Estado. Si se quiere que los avances realizados en políticas interculturales en materia de Educación y Salud se sostengan y se avance hacia una

consolidación de estos y otros derechos indígenas. En ese sentido claramente la interculturalidad debe plurisectorializarse y convertirla en un asunto de Estado que compromete a todos sus sectores porque es opción por un proyecto societal que estimule la construcción de formas de convivencia entre los diferentes que sean más justas y dignas. Lo que si debe descartarse es una modernización de tipo homogeneizante y occidentalizador.

4.- Las entrevistas a profundidad realizadas ofrecen respuestas diversas pero todas apuntan a que se deben realizar los mayores esfuerzos para incorporar la variable intercultural en el enfoque, que en buena cuenta se expresa como participación y construcción conjunta del enfoque entre Estado y pueblos indígenas.

TERCERA HIPÓTESIS ESPECÍFICA: LAS POLÍTICAS INDÍGENAS SATISFACEN LAS NECESIDADES DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.- Por tratarse de la política indígena más antigua, las políticas en materia de EIB han venido mejorando en cobertura y calidad lentamente desde su institucionalización el año 1972, pasando por su relanzamiento desde el año 2000, a pesar de su de atención temporal en el segundo gobierno de Alan García.

2.- Sin embargo, debe señalarse que la Educación intercultural Bilingüe es un derecho reconocido constitucionalmente y legalmente. Es decir, en el plano formal, la interculturalidad y el multilingüismo, en el Perú ha producido últimamente importantes avances en el plano jurídico-formal pero esta se halla acotada a la atención de poblaciones rurales alejadas. En la revisión realizada para este estudio se señala que el Estado debe hacer un esfuerzo mayor para trasladar estas políticas a los sectores urbano y urbano marginales de modo tal que el interculturalismo sea asumido por todos los peruanos.

3.- Las entrevistas a profundidad realizadas reconocen los avances de las políticas indígenas en materia de educación intercultural bilingüe aunque con matices en su profundidad y cobertura, que explican por la falta de presupuesto público y priorización en la agenda estatal.

RECOMENDACIONES

- 1.- Las políticas indígenas deben asumirse como “Políticas de Estado” tanto por tratarse de ciudadanos con claras desventajas y derechos recortados como por ubicarse los pueblos indígenas asentados en extensos territorios donde se ubican un conjunto importante de recursos naturales.
- 2.- El Estado peruano debe adoptar un enfoque que le permita abordar el tema indígena orientado hacia la mayor conquista de derechos por parte de los pueblos indígenas y a su integración mediante políticas de cohesión social. Desde nuestro punto de vista, el enfoque intercultural debe definir mejor conceptos e instrumentos que permitan empaparse transversalmente en todos los sectores del Estado y la sociedad y el enfoque de nueva gestión pública debe incorporar la variable étnica para potenciar su eficacia.
- 3.- El Estado peruano a través del diálogo intercultural con los pueblos indígenas debe iniciar y culminar un procesos que permita alcanzar un acuerdo acerca de la visión de desarrollo de los pueblos indígenas elaborando una línea de base que permita la implementación eficaz de políticas indígenas.
- 4.- El Estado peruano debe propender a la creación de una institucionalidad indígena que promueva el enfoque intercultural al diseño de políticas públicas y se adecue a las demandas y necesidades de los pueblos indígenas. Esto pasa por crear mecanismos que promuevan y garanticen la participación de los actores indígenas en la producción de políticas indígenas y el principio *de participación* en dichas políticas consagrado en el Convenio 169.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAM, Matthias L. 2006. El Estado del Arte de la educación bilingüe intercultural. BID, Washington, D.C.

AGUILAR ASTORGA y LIMA Facio. 2009. ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? En: Contribuciones a las Ciencias Sociales. Consultado el 2 de febrero del 2014. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.

ALBÓ Xavier, 1991. “El retorno del Indio”. En: Revista Andina 18,. Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. CEPAL, Santiago de Chile, pp. 299-345

APPADURAI, ARJUN. Diversidad cultural: una plataforma conceptual. En: Diversidad Cultural, desarrollo y cohesión social. Ministerio de Cultura. Lima, 2014.

ALVA MATTEUCCI, Mario. Comentario del 17 de abril del 2013. El “concepto” de administración pública en la legislación peruana. Consultado el 2 de febrero del 2014. <http://blog.pucp.edu.pe/item/52749/el-concepto-de-administracion-publica-en-la-legislacion-peruana> }

ALZA BARCO, Carlos y ZAMBRANO CHÁVEZ, Gustavo. 2014. Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: Cambios en la estructura organizacional en el Estado Peruano (2000-2011). Consultado el 4 de setiembre del 2014. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140216081323/InformeFinalAlzaZambranovf.pdf>

ARANGUREN, Carmen. 2006. Ciudadanía intercultural, enseñanza de la historia y exclusión social. En: HAL, Archives-Ouvertes. Facultad de Humanidades y Educación, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, pp. 10.

ARISTA ZERGA, Adriana. Ciudadanía multicultural e interculturalidad. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultado el 24 de mayo del 2014 http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/n17_2006/a20n17.pdf

ARRIAGADA, Irma 2006. La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad”. En: Assies, Willem/Van der Haar, Gemma/Hoekema,

ASSIES, Willem, et. al (EDS.) ANDRÉ J. (Eds.)1999. El reto de la diversidad. El Colegio de Michoacán, México, pp. 505-543.

AZNAR Luis y DE LUCA, Miguel (Coordinadores). 2006. Política, cuestiones y problemas, Ariel editores, Buenos Aires.

BALDEÓN, Genaro. El año andino de la integración social y la renovación de la agenda social andina. En: Revista de la integración. 2011 Políticas de Desarrollo Social en la Comunidad Andina. Lima, pág. 17

BARIE CLETUS Gregor. 2000. Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La Paz, Bolivia, pp. 559.

BENGOA Jorge. 2003. Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los Estados y los Pueblos Indígenas en América Latina durante la última década. CEPAL, pp. 5-47.

BESLEY, Timothy; COATE S. 1997. An economic model of representative democracy. Oxford University Press. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 1 (Feb., 1997), pp. 85-114

BESLEY Timothy; SMART Michael. 2007. Fiscal restraints and voter welfare, Journal of Public Economics, 2007 – Elsevier, vol. 91(3-4), pp. 755-773

BOBBIO, Norberto et al. 2011. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México D.F., pág. 447

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 2001. Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de américa latina. International Journal of Political Studies, N° 3 septiembre 2001. En: Conferencia organizada por Helmut Wolman, “Evaluando la nueva gestión pública en el mundo”, Río de Janeiro, pp. 143- 166.

BUCHANAN, James. 1987. “Tax Reform as Political Choice”, En: Journal of Economic Perspectives, N° 1, pp. 29-35. Consultado 15 de marzo del 2014 <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.1.1.29>

BURGA CABRERA, Elena. 2011. A propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas: ¿Qué avances existen en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe? Consultado el 4 de noviembre del 2014. http://www.digeibir.gob.pe/sites/default/files/publicaciones/Informe_E_Burga_090812.pdf

BURGA CABRERA, Elena. 2014. Presupuesto para educación intercultural creció 12 veces: Dinero se invierte en material pedagógico en lenguas nativas. En: El Peruano, Publicado: 03/11/2014. Consultado 4/12/2014 <http://www.elperuano.com.pe/edicion/noticia-presupuesto-para-educacion-intercultural-crecio-12-veces-23573.aspx#.VKmezSuUfmI>

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF). 2010. Políticas sociales para promover ciudadanía y cohesión social. En: Serie reflexiones sobre políticas sociales y ambientales Año 1 No 1, Bogotá, pp. 5-61.

CANEPA LA COTERA, Carlos. 2003. Ciudadanía y Derechos Indígenas. Congreso de la República, Lima.

CARDOSO SIMÕES, Mauro. 2009. Epistemología, ética y política según Karl Popper. En: Enfoques vol.21 No.2, Universidad Estadual De Campinas, Brasil.

CASTILLO CASTAÑEDA, Pedro y PASTOR CARVAJAL, Giannina. 2010. Institucionalidad Pública y Derechos de las comunidades campesinas y nativas. Centro Peruano de Estudios Sociales-CEPES. Lima.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). 2003. Pueblos indígenas de América Latina: antiguas equidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI. En: Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, pp. 143-286.

CORREA ASTE, NORMA. Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016. CIES PUCP. Lima, 2011.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). 1999. Una nueva gestión pública para América Latina. En: Economía y Sociedad, No 9 Enero – Abril de 1999, Caracas, pp. 5-20

CEJUDO, Guillermo M. 2008. Discurso y Políticas Públicas. En: Estudios CEDES Número 205. CIDE, México, pp. 30.

CEPAL. 2011. Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas del Perú. Santiago de Chile, octubre del 2011, pp. 172.

CEPES, INFORMATIVO LEGAL AGRARIO N° 24. El agro peruano y los Decretos Legislativos de 2008. Lima.

CHIROQUE, Sigfredo, Educación Esperanza, Blog de Sigfredo Chiroque. Consultado el 20/10/2013 <http://schiroque.blogspot.com/>

CHIROQUE, Sigfredo. 2010: Perú: “Baguazo” y Educación Intercultural Bilingüe. Blog de Sigfredo Chiroque. Consultado el 20/10/2013. <http://schiroque.blogspot.com/>

CHOQUE LARRAURI Raúl. Inclusión social en educación superior. En: Foro internacional: los retos de la diversidad cultural. Políticas públicas para el reconocimiento y desarrollo de los pueblos indígenas. Lima, 2013. 19 diapositivas.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 2010. Informe políticas públicas para los pueblos indígenas. Comisión multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática indígena. Lima.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Informe 2013. En: Banco de datos en Línea, Santiago de Chile, pp. 3-86. Consultado el 15 de mayo del 2013 http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

CORREA ASTE, Norma y ROOPNARAINÉ, Terry. 2013. Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas: Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

CORTINA, Adela. 1999. Ciudadanía intercultural. Universidade de Valência. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En: Economía y Sociedad, No 9, pp. 5 – 20.

COTLER Julio, 2004. La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad. En: PNUD. (2004): La democracia en América Latina, Buenos Aires, pp. 121-128.

DAHL, R. (1964). El método conductista en la ciencia política. Epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito. En: Estudios Políticos N° 134, pp. 85-109.

DAMONTE Gerardo y GLAVE Manuel. 2014. ¿Cómo incluir a los pueblos indígenas andinos?: Avances, desafíos y lecciones aprendidas del otorgamiento de derechos de consulta en el Perú y Bolivia. En: América latina, hacia la inclusión social avances, aprendizajes y desafíos. Multiculturalidad e inclusión social. Primera Conferencia Regional Iniciativa Latinoamérica de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP), pp. 104-138

DANDLER, Jorge. 1998. Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible. Oficina Internacional del Trabajo. Revista HIVOS N° 68, Perú, pp. 117.

DEGREGORI, Carlos Iván (1999) “Pueblos Indígenas y democracia en América Latina.” En: Nieto Montesinos, J. (Comp.) Sociedades multiculturales y democracias en América Latina. México: UNESCO, Unidad para la Cultura Democrática y Gobernabilidad, DEMOS, México, pp. 177-210.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2011. Informe Defensorial Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú. En: Serie Informes defensoriales N° 152. Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2013. Informe Defensorial Avances y desafíos en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe 2012-2013. En: Serie Informes Defensoriales, N° 163, Lima.

DEL CAIRO, Carlos. 2006. Políticas de la identidad, ciudadanía intercultural y reivindicaciones territoriales indígenas en dos localidades amazónicas. En: Universitas humanística No.61 Enero-junio del 2006. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, pp. 107-134.

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS. 2013. Informe Análisis, recomendaciones y propuesta técnica para el fortalecimiento de la institucionalidad indígena en el Perú, Lima, pp. 55.

DIETERLEN, Paulette. 2010. Justicia distributiva y derechos humanos. En: Debates sobre justicia distributiva, DI CASTRO, Elisabetta, DIETERLEN, Paulette Compiladoras, México, pp. 209.

DIMAGGIO, Paul. J. y POWELL, Walter 1991. The New Institutionalism in Organizational Analysis. University of Chicago Press. Chicago.

FULLER, Norma. 2003. Ciudadanía Intercultural: ¿proyecto o utopía? Revista Quehacer No 137, DESCO, Lima, pp. 9

GUTIÉRREZ NEYDI, Fletes Ángela. Manual de educación ciudadana intercultural y autonómica. Universidad Uraacan, Nicaragua, pp. 26.

GARCÍA JURADO, Roberto. 2007. Formas del pluralismo las formas del pluralismo. Instituto de Estudios Fiscales. Secretaria General de Presupuesto y Gastos de España, España, Consultado el 15 de octubre del 2013

<http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/64-65/RobertoGarciaJuradoLasformasde.pdf>.

GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel María. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. En: Presupuesto y Gasto Público. Universidad de Salamanca, España, pp. 37-64.

GARZÓN VALLEJO, Iván. 2009. ¿Ciencia política vs. Filosofía política? Acerca de una interminable disputa epistemológica En: Revista de la Facultad de derecho y ciencias políticas. Vol. 39, No. 111, Medellín – Colombia, pp. 305-335.

GIROS, Christo. 2006. Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad” En: Políticas de la Etnicidad: Identidad, Estado y Modernidad. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, pp. 97-115

GLOSARIO DE CONCEPTOS POLÍTICOS USUALES. Neocorporativismo, En: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=398>

GODENZZI, Juan Carlos. 1996. Educación e Interculturalidad en los Andes y la Amazonía. Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, pp. 12 Consultado 17 de mayo del 2013 <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Godenzi1.pdf>

GODENZZI, Juan Carlos. 1998. Equidad en la diversidad. Reflexiones sobre educación e interculturalidad en los andes y la Amazonia. En: Julio Calvo Pérez y Juan Carlos Goddenzy, compiladores, Multilingüismo y educación bilingüe en América y España.

GONZÁLEZ TLAZOLA, Néstor. 2010. Barzelay y la burocracia. En: Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. N° V, pp. 15.

GLASSER, Daryl. 1995. La teoría normativa. En Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Alianza Universidad, Madrid, pp. 33-52

HAY, Colin. 1997. Estructura y actuación. En Teoría y métodos de la ciencia política, editado por David Marsh y Gerry Stoker. Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 197-213.

HERNANDO NIETO, E. 2002. Deconstruyendo la legalidad. Ensayos de teoría legal y teoría política. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, pp. 279.

HERNÁNDEZ, Gustavo. 1990. El análisis de las políticas públicas. Una disciplina incipiente en Colombia. Revista de Ciencias Sociales, Núm. 4, Universidad de los Andes, Colombia. Consultado 17 de mayo del 2013 <http://res.uniandes.edu.co/view.php/100/index.php?id=100>

HUMALA TASSO, Ollanta. 2012. Mensaje a la Nación del Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, por el 191° Aniversario de la Independencia Nacional

JOBERT Bruno y URZÚA Raúl. 2004. Estado, sociedad, políticas públicas. Santiago de Chile, pp. 7-269.

KYMLICKA, Will. 1996. Ciudadanía Multicultural. Paidós Ibérica, 1° Edición. Barcelona, pp. 304

KYMLICKA, Will. 2002. Multicultural states and intercultural citizens. Conferencia ofrecida en el V Congreso de Educación Intercultural Bilingüe. Lima.

KYMLICKA W. y NORMAN, W. 1997. Return of Citizen: A Survey of Recent World on Citizenship Theory”, En: Ethics, 104, 1994, pp. 257-289.

LASSWELL Harold y KAPLAN Abraham. 1950. Power and Society: a framework for political inquiry. New Haven: Yale University Press, pp. 287

LATINOBARÓMETRO 2013. Santiago de Chile, 2013. En: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

MARCH, James y OLSEN Johan. P. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. En: The American Political Science Review 78 (3), pp. 734-749.

MARSH David y STOKER Gary. 1997. Los diversos métodos de la ciencia política. En Teoría y métodos de la ciencia política. Alianza editores, Madrid, pp. 53- 68

MARSH, David y RHODES, R. A. W. 1992. Policy Networks in British Government. Oxford University Press, England, pp. 312.

MASSÓ, Jordi. 1996. La teoría de la elección social: métodos de votación no manipulables. Departamento de Economía e Historia Económica y CODE Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra (Barcelona). Consultado 15 de mayo del 2013 <http://pareto.uab.es/jmasso/pdf/BOLETIN.PDF>

MÉNDEZ, José Luis. 1999. Estudio introductorio. En: La política de la burocracia de B. Guy Peters. Fondo de Cultura Económica México. Primera edición en español de la cuarta edición en inglés, pp. 7-61.

MEENTZEN, Angela. 2000. Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas (versión preliminar). Washington D.C., pp. 5-57

MEENTZEN, Angela. 2007. Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia. Fundación Konrad Adenauer, Lima, pp. 214.

MERKEL, Wolfgang. Conferencia "Democracia enraizada y defectuosa". En: La Democracia hoy: retos para una nueva ciudadanía. Departamento de Filosofía y Sociología de la Universitat Jaume I. 3 de junio del 2010.

MIGLIORE, J. (2002). Introducción a John Rawls. Colección, Año VIII, N° 13, Buenos aires, pp. 113-207.

MORALES ORDOSGOITTI, Gabriel. Kymlicka Will: Una defensa liberal del multiculturalismo. En: PRAXIS, Departamento de Filosofía de la. Universidad Central de Venezuela, Caracas, pág. 4

NAVARRO YÁNEZ, Clemente J. 2002. “La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos”. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, pp. 1-16.

LUGO FIGUEROA, Alfredo. (2000). La Reforma del Estado Mexicano. En: Universidad Autónoma de México, México D.F., pp. 3-10. Consultado 4 de junio del 2014 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043515.pdf>

MINISTERIO DE CULTURA. El rol garante del estado en la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el Perú. Materiales de Capacitación. N. ° 2. , 2014

MINISTERIO DE CULTURA. Enfoque intercultural para la gestión pública: herramientas conceptuales. Noviembre, 2013.

MINISTERIO DE CULTURA. Interculturalidad y políticas públicas. Materiales de capacitación N. ° 4. Octubre 2014, Lima,

NORTH, Douglas y WEINGAST, Barry. 1989. “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century

England”. En: *Journal of Economic History* 49 (4), Nueva York: Cambridge University Press, New York, pp. 803-832.

NORTH, Douglas, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press, New York, pp. 1-15.

ORELLANA ARANDA, Vicente. 1998. *El liberalismo político en John Rawls*, tesis doctoral. En: Universidad de Málaga, Servicio de Publicaciones de Tesis doctoral, Málaga, Consultado 24 de abril del 2013.
<http://www.biblioteca.uma.es/bbldoc/tesisuma/16284999.pdf>

OSZLAK, P. Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. En: Documento de Estudios CEDES Vol. 3 N° 2, Buenos Aires, pp. 1-36. Consultado 4 de mayo del 2013
<http://es.scribd.com/doc/37632101/OSZLAK-Oscar-Políticas-Publicas-y-Regimenes-Políticos>

PACHECO G. Ruth. 2002. *La ciudadanía intercultural como objetivo de una educación democrática radicalizada*. En: COMPLEXUS Revista de Complejidad, Ciencia y Estética SINTESYS, Volumen 3 Marzo 2007 NUMERO 1, Universidad del Mar Valparaíso, Chile, pp. 52-87.

PARSONS, Wayne. 2006. *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, pp. 815

PARTIDO NACIONALISTA PERUANO. 2011. *Plan de Gobierno 2011-2016: La Gran Transformación*. Comisión de Plan de Gobierno 2011-2016. Lima, pp. 197

PÉREZ TAPIAS, José. 2003. “Diálogo de Culturas para una Ciudadanía Intercultural”. En Id.: *Del bienestar a la justicia. Aportaciones para una ciudadanía intercultural*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 137-196.

PETERS, B. Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Nueva York, pp. 1-22

PETERS, B. Guy, 1999. *La política de la burocracia* 1° edición en español de la 4° edición en inglés. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 521

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano. 2004. La Libertad Cultural en el mundo diverso de hoy*. Nueva York, pp. 1-16
<http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/372/3/BVCI0000027.pdf>

PRÉLOT, Marcel. (2006). La ciencia política. 3ª ed., trad. de Tomás Moro Simpson, Editorial Eureba, Buenos Aires, p. 5.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Informe de la mesa de trabajo N° 4. Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico. Grupo Nacional de Coordinación para el desarrollo de los pueblos amazónicos. Lima, 22 de junio del 2009.

PRESSMAN, J.L. y WILDAVSKY, A. (1983) Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, University of California Press, Berkeley, pp. 281

PÉREZ Tapias, José. 2003. “Diálogo de Culturas para una Ciudadanía Intercultural”. Pontificia Universidad Católica del Perú. En: Ciudadanías Inconclusas, eds. Vigil y Zariquiey, Lima, 2003, pp.138

PROYECTO USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN, 2011. Reforma del Estado y modernización de la gestión pública, 1º Edición, Lima, pp. 1-30.

QUINTANA, A. y MONTGOMERY, W. (Eds.) (2006). Metodología de Investigación Científica Cualitativa. UNMSM. En: Psicología: Tópicos de actualidad, Lima, pp 1-38

RAPHAEL, D.D. (1996). Problemas de filosofía política, 3º Edición. Alianza Editorial. Madrid, pp. 216

REGAN, James. 2004. La ecología humana de la Amazonía. En Nuevamérica N° 121. Perú, Río de Janeiro, pp, 62-67. Consultado 5 de enero del 2014. http://www.novamerica.org.br/revista_digital/L0121/rev_emrede02.asp

REYGADAS, LUIS. Equidad Intercultural. En: Diversidad Cultural, desarrollo y cohesión social. Ministerio de Cultura. Lima, 2014.

ROCA, Santiago. 2012. Políticas públicas para gobernar. Editorial Pearson Educación, México, pp XI-XIV

RHODES R. A. W. El institucionalismo. En: March, David y Stoker, Gerry. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Alianza Editorial. Madrid, pp. 53-67.

SALAZAR VARGAS, Carlos. 2009. La evaluación y el análisis de políticas públicas. Universidad de Externado de Colombia. Bogotá .En: Revista Opera, núm 9, pp. 23-

51. Consultado 5 de enero del 2014
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>

SANDOVAL PABLO. Derecho cultural y derecho a la igualdad. En: Diversidad Cultural, desarrollo y cohesión social. Ministerio de Cultura. Lima, 2014.

SARTORI, Giovanni. 2006. La política: Lógica y método de las ciencias sociales, Fondo de Cultura Económica, 3° reimpresión, México, pp 556.

SEGATO, Rita. 2007. La Nación y sus Otros. Raza, Etnicidad y Diversidad Religiosa en tiempos de política de la identidad. Ed. Prometeo. Buenos Aires, pp. 352

SIMON, Hebert A. 1982. Models of Bounded Rationality. En: Economic Analysis, Vol. 1, ed. Herbert A. Simon, Cambridge: MIT Press, pp. 380-389

SCHMITTER Philippe C., LEHMBRUCH Gerhard (coords.) (1992). La teoría neocorporatista. En: Más allá del Estado y del mercado, Alianza Editorial, México, D. F. pp. 1-30

SMITH Martin. 1995. El pluralismo. En: March, David y Stoker, Gerry. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Alianza Editorial. Madrid, pp. 217–234.

STIGLITZ, Joseph. 2000. La optimalidad en el sentido de Pareto. En La Economía del sector público. 3° Edición. Bosch, Antonio, editor. Barcelona, pp. 67-88.

SHEPSLE, Kenneth. 2007. Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política - 16/2007 - ICP – Montevideo, pp. 15-34

SUBIRATS, Joan; VARONE Frederic; LARRUE Corinne. 2008. Análisis y gestión de políticas. Ariel Editores. Barcelona, pp. 288.

SULMONT, David. 2012. Raza y etnicidad desde las encuestas sociales y de opinión: dime cuántos quieres encontrar y te diré qué preguntar Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad católica del Perú. Lima. Pp. 23 Consultado el 5 de enero del 2014 <http://alertacontraelracismo.pe/wp-content/uploads/2013/01/Razayeticidaddesdelasencuestassocialesdavidulsulmont.pdf>

TAYLOR, Charles (1993), "La política del reconocimiento", en Amy Gutmann (ed.), El multiculturalismo y la "política del reconocimiento", México, F.C.E. Consultado el 10 de enero del 2013. Pp. 81

<http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/elmulticulturalismoylapoliticadelreconocimientocharlestaylor.pdf>

THORP, Rosemary y PAREDES, Maritza (2011), “La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: El caso peruano”, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, pp. 283.

TOLEDO LLANCAQUEO, Víctor. 2010 ¿Las fronteras indígenas de la globalización? En: CLACSO. Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 Consultado 10 de enero del 2013. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/davalos/CapToledo.pdf>

TRESIERRA, JULIO C. Derechos de uso de los recursos naturales por los grupos indígenas en el bosque tropical. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

TSEBELIS, George. 1990. Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley: University of California Press, pp. 320

TUBINO, FIDEL. El Interculturalismo latinoamericano y los Estados nacionales. En: Diversidad Cultural, desarrollo y cohesión social. Ministerio de Cultura. Lima, 2014.

URIBE LÓPEZ, Mauricio. 2003. Economía del bienestar y justicia distributiva. En: Economía y Ética: Ensayos en memoria de Jesús Antonio Bejarano, Jorge Iván González (Compilador). Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2003, pp. 220-253.

VARGAS PEÑA, José María. 2010. La diferencia como valor: Hacia una ciudadanía intercultural. Conceptualización de la diversidad cultural e intervención educativa En: Universidad de Granada. Revista de curriculum y formación de profesorado. Vol. 11, N°2, 2007. Granada. Pp. 2-11. Consultado 2 de agosto del 2014 <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56711215>

VALDIVIA NÉSTOR BENAVIDES MARTÍN TORERO MÁXIMO. Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente.

VALLENAS, KANTUTA; ALZA, CARLOS. Gobernabilidad, Desarrollo y Democracia Un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

VARILLAS, Walter. Cohesión económica y social en la subregión andina. En: Revista de la integración. 2011 Políticas de Desarrollo Social en la Comunidad Andina. Lima, pp. 20-44

WALSH Catherine. 2007. Interculturalidad. En: Alberto Acosta (compilador), Plurinacionalidad: Democracia en la Diversidad, Abya Yala/Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. Quito. Pp. 1-15

WARD, Hugh. 1995. Teoría de la elección racional. En: March, David y Stoker, Gerry. Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Alianza Editorial. Madrid. Pp. 85-109.

YOUNG Iris Marion (2000): La justicia y la política de la diferencia. Seire: Feminismos. España. Universidad de Valencia. Pp. 457.

ZAMBRANO CHÁVEZ, Gustavo. 2013. 38 diapositivas. Enfoque de interculturalidad. En: Comisión Andina de Juristas. Programa Regional de Derechos Fundamentales y Justicia. Perú. Consultado 2 de agosto 2014. http://www.cajpe.org.pe/gep/images/stories/Interculturalidad_GustavoZambrano.pdf

ZAREMBERG, Gisela. 2008. La Teoría de Elección Pública: ¿una teoría del desencanto? En: FLACSO. Documentos de trabajo virtual. México. Pp. 1-12. Consultado 4 de julio 2014. http://web.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/ensayos/teoria_eleccion.pdf

ZUÑIGA, Madeleine. 2010. Inquietantes respuestas a inquietudes sobre la Educación Intercultural Bilingüe en el Sur Andino. Save the Children, Lima, pp. 56

ZURBRIGGEN, Cristina 2004. “Redes, actores e instituciones”. En: CLAD. Caracas. Reforma y Democracia 30 (octubre): 167-188 DEL CLAD.

LISTA DE CUADROS

Cuadro N° 1. Requisitos de políticas interculturales

Cuadro N° 2.- Indicadores utilizados en algunas investigaciones cuantitativas sobre identidad étnica en el Perú y estimado del tamaño de la población indígena

Cuadro N° 3.- Relación de Instituciones Públicas encargadas de los asuntos de las comunidades indígenas. (1920-2010)

Cuadro N° 4.- Avances y logros del Viceministerio de Interculturalidad

Cuadro N° 5.- Avances en el marco de derechos

Cuadro N° 6.- Atención Educativa en Educación Intercultural Bilingüe

Cuadro N°7.- Atención Educativa en Educación Intercultural Bilingüe desagregada por niveles

Cuadro N° 8. Requisitos de una política pública intercultural

LISTA DE FIGURAS

Figura N° 1.- Organigrama Viceministerio de Interculturalidad, 2014

Figura N° 2. Derechos colectivos

ANEXOS

Anexo N°1.- Entrevistas a profundidad

-BONNY SOBRINO FUCHS (Promotora de la plataforma Foro Ecológico el 2008-2009, Asesora del Congreso durante el Periodo Legislativo 2010-2011 de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Ambiente y Ecología y actualmente en el periodo 2014-2015 asesora de la misma Comisión).(Fecha de entrevista: 14 de noviembre del 2014).

¿Las políticas indígenas han impactado positivamente en el desarrollo de los pueblos indígenas?

No ha habido políticas públicas en materia indígena. La dación de los Decretos legislativos para implementar el Acuerdo Comercial con Estados Unidos que incluían normas que atentaban contra los intereses de los pueblos indígenas y la publicación del artículo “El Perro del Hortelano” de Alan García es una muestra del papel del Estado en materia indígena.

Sobre la visión de desarrollo, en alguna ocasión el dirigente indígena fallecido Manuel Hualla sostenía lo siguiente: *“queremos desarrollo queremos bienestar”*. En adición, es destacable la existencia del enfoque de buen vivir, que relieves el respeto de derechos, y la búsqueda del bienestar desde nuestros saberes, nuestros conocimientos.

¿La actual institucionalidad estatal indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú?

Antes de la creación de la actual institucionalidad estatal indígena la situación de los políticas indígenas era deplorable, como ejemplo, los dirigentes indígenas carecían de facilidades ante los organismos públicos que debían asistirlos (ellos tenían que solventar el costo de las fotocopias) pero más importante los espacios de coordinación y dialogo creados del tipo Mesas de Trabajo arribaron a acuerdos no vinculantes.

Con la actual institucionalidad indígena, la Ley de consulta previa no se ha podido implementar. EL Ministerio de Cultura adolece de un conjunto de deficiencias que incluyen un magro presupuesto; sin embargo, debe reconocerse que hay avances como el protocolo para pueblos en aislamiento voluntario.

¿Las políticas indígenas satisfacen las necesidades de educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas?

Existen avances reconocidos en la producción de materiales del tipo cartillas bilingües y asimismo en la profesionalización y acreditación de profesores bilingües; sin embargo, esto sigue siendo insuficiente para afrontar los desafíos en cobertura y calidad en educación intercultural bilingüe que se requieren.

¿El Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas que permitan la integración de los pueblos indígenas?

El Estado peruano tiene en sus políticas instrumentos de gestión que son formalmente interculturales pero que no recogen necesariamente la variable intercultural. Los esfuerzos por reformar y modernizar el Estado no han incluido el tema indígena lo que se traduce en la falta de presupuesto.

ALEJANDRO LAOS FERNÁNDEZ, exfuncionario de la ONG Servicios Educativos Rurales (SER) y actual miembro de la Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza. (Fecha de entrevista: 18 de noviembre del 2014).

¿Las políticas indígenas han impactado positivamente en el desarrollo de los pueblos indígenas?

El Estado tiene una antigua relación con los pueblos indígenas que se remontan a la Colonia. Hasta la década de los 60s ha habido un reconocimiento progresivo de derechos de los pueblos indígenas (normas y programas de beneficios a las comunidades) pero partir de la década de los 90s se ha producido una regresión en el estado debido a un viraje ideológico donde se priorizaba la racionalidad económica en las políticas públicas. Asimismo, existe un problema de caracterización de lo indígena, se trata lo indígena solo como si fuera un tema amazónico. Este hecho genera dificultades porque no puedes ofrecer políticas de desarrollo rural sin tener en cuenta que el 70% son indígenas y que el 60% de las tierras son de comunidades campesinas reconocidas por el propio Estado; por lo tanto es un actor clave para emprendimientos e iniciativas.

Respecto de la perspectiva de desarrollo no concuerdo con el enfoque del buen vivir porque no es producto de una discusión al interior de los pueblos indígenas, en realidad se trata de una construcción teórica de los indígenas bolivianos y funcionarios de la CAN. El desarrollo es una suma de factores, integral, holístico, humano que los occidentales recién hemos comenzado a validar. En este punto es de reconocer que el Estado en términos formales ha avanzado pero en políticas públicas estas siguen marcado por el tema económico debido a que hay mucha ideología.

¿La actual institucionalidad estatal indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú?

El aparato del Estado y la institucionalidad estatal indígena no actúa en función de reconocimiento de derechos y las políticas indígenas no alcanzan las comunidades andinas porque hay una aplicación literal del Convenio 169 de la OIT; y por lo tanto, solo eres indígena si hablas otro idioma. Esto sucede porque las instituciones estatales indígenas están dirigidos por una burocracia ideologizada e incompetente que constriñen el tema indígena a su aspecto cultural sin dar cuenta de su integralidad, en adición, no hay presupuesto.

¿Las políticas indígenas satisfacen las necesidades de educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas?

Hay un enfoque intercultural pero no hay cobertura suficiente, no hay recursos. Y dentro del sector educación la educación intercultural bilingüe no es priorizada.

¿El Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas que permitan la integración de los pueblos indígenas?

Las políticas indígenas son políticas diferenciadas según el convenio 169 de la OIT, y por lo tanto, las políticas públicas deben darse en el marco. El problema del Estado peruano es que no se caracteriza por ese tratamiento, el tema indígena es abordado dentro de sus políticas generales como un tema marginal. Debería existir una instancia que vea el tema de participación.

-ROGER NAJAR KOKALLY (Congresista de la República, Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Ambiente y Ecología del Congreso en el periodo legislativo 2008-2009, promotor de las denominadas Cumbres Amazónicas). (17 de noviembre del 2014).

¿Las políticas indígenas han impactado positivamente en el desarrollo de los pueblos indígenas?

Los pueblos indígenas han sido invisibles a pesar de ser 1 millón en la amazonia y 4 millones en la zona andina. Estas políticas no han definido nada en relación a los derechos territoriales. En salud y educación, coincidentemente los pueblos indígenas son la población más pobre y no se encuentra que se haya avanzado mucho. Esta realidad puede apreciarse en localidades como Datem Maraón donde se aprecia el contraste entre la abundancia de hidrocarbúferos explotados y la falta de electricidad para la gente. Otro ejemplo, es la localidad de Saweto, Masisea en Coronel Portillo, Ucayali, distrito de extrema pobreza sin comunidades tituladas donde murió el dirigente indígena Edwin Chiota,

El concepto de desarrollo indígena *“es vivir en armonía con la naturaleza aunque hay una minoría que se allana a un desarrollo en términos capitalistas”*. Hay una práctica de

compra de dirigentes indígenas por parte de la empresa privada, asimilándolos de forma individual no al colectivo que deben representar ente el 5 y el 7%.

¿La actual institucionalidad estatal indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú?

La institucionalidad estatal indígena no garantiza el acceso a bienes y servicios estatales ni la provisión de los mismos. El VMI trata el tema indígena como un tema cultural, preservación de cultura e historia pero no son considerados como Pueblos con demandas, territorio, aprovechamiento de recursos, preservación de lengua. El VMI no tiene poder de decisión sobre políticas de salud y educación intercultural.

¿Las políticas indígenas satisfacen las necesidades de educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas?

En general, hay avances reconocidos, cartillas bilingües, profesores bilingües, aunque es insuficiente; sin embargo, en Ucayali, los que dirigen la Universidad Intercultural Bilingüe, son especialistas no indígenas y acusados de corrupción.

¿El Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas que permitan la integración de los pueblos indígenas?

Solamente una nueva Constitución Política puede hacer posible que estos instrumentos garanticen la inclusión de los pueblos indígenas, en sus derechos, demandas.

-JAVIER LA ROSA CALLE (Miembro del Instituto de Defensa Legal y representante de dicha ONG en los espacios de dialogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas el año 2008 y 2009 y actual asesor de la Comisión de Constitución del Congreso. (18 de noviembre del 2014).

¿Las políticas indígenas han impactado positivamente en el desarrollo de los pueblos indígenas?

La relación del Estado frente a los pueblos indígenas ha sido de invisibilización e indiferencia si bien es cierto han habido políticas sectoriales pero sin reconocerlo como sujeto indígena sino como sector social atravesado por problemas de pobreza ubicado en zonas rurales al que hay que atender, con excepción del breve periodo de Paniagua, donde se produjo el documento más importante que fijaba una agenda con los pueblos indígenas.

El fenómeno de intermediación de los intereses indígenas siempre ha existido, así tenemos que en el periodo de Leguía surgió el indigenismo enarbolado por un grupo de intelectuales en Lima y provincias. En tiempos modernos, han sido ONGs quienes abrazando causas proindígenas han cumplido el mismo rol de intermediación. Este es un

dato de la realidad que citamos porque independientemente de la buena voluntad, puede correrse el riesgo de que la perspectiva indígena no surja auténticamente con voz propia produciéndose dificultades en la implantación de políticas indígenas al no tener como punto de partida un diagnóstico cierto basado en el propio interés y perspectiva indígena. No debe perderse de vista que la concepción social de los derechos es occidental y el discurso de los dirigentes indígenas puede contener elemento de la cultura dominante. En todo caso, el diálogo intercultural es un asunto muy poco trabajado en la gestión pública porque cuestiona la relación del Estado con “*lo indígena*”, que debiera permitir obtener la verdadera visión indígena. La visión indígena es complicada de ser enunciada habida, el intermediario debe ayudar a que salga a la luz, pero por el lado de la autoridad, es también complicado de escuchar esos enunciados y mientras eso no ocurra el conflicto permanecerá.

El *buen vivir* es producto de una reflexión de teóricos y dirigentes indígenas ideologizados que se inició hace algunos años en el marco del rechazo a los “conquistadores”.

¿La actual institucionalidad estatal indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú?

Si bien es cierto es inédita y positiva la constitución de estructuras estatales del rango de un viceministerio este tiene un defecto de entrada porque no fue construido en diálogo con las organizaciones. En su desempeño se adoptan medidas con esta falla de origen.

Por ejemplo, incluir el derecho de participación en la construcción de la institucionalidad indígena y además es consustancial a todo estado democrático. Hay que rescatar el principio de participación pero debe ser leído con pertinencia cultural pero el Estado no tiene ni las capacidades ni la voluntad para eso.

¿Las políticas indígenas satisfacen las necesidades de educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas?

Hay efectivamente avances en ese terreno; asimismo, hay esfuerzos estatales interesantes en el sector justicia donde se han producido espacios excepcionales con una mirada distintas, dialógica, vía mesas de diálogo. Sin embargo, estos esfuerzos no alcanzan a ser interculturales, sino de *pertinencia cultural*. El discurso intercultural implica que el producto debe ser algo combinado que surja de las partes.

¿El Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas que permitan la integración de los pueblos indígenas?

El Estado peruano no incluye en su reforma enfoques de gestión pública que incluyan la *pertinencia intercultural* o el *enfoque intercultural* como variable.

Enfoques de gestión como el de nueva gestión pública no aborda el relacionamiento con culturas diferentes. La variable cultural te interpela, te cuestiona, debería considerarse su inclusión.

-LUIS VITTOR (Fundador y ex secretario de organización de CONACAMI y ex asesor Confederación Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).

¿Las políticas indígenas han impactado positivamente en el desarrollo de los pueblos indígenas?

Las políticas indígenas deben tener como centro darle seguridad al territorio de los pueblos indígenas donde se encuentran los medios de subsistencia.

Asimismo, deben ser respetados las formas propias de toma de decisión de los pueblos indígenas, sus propias formas de administración de justicia y de resolución de conflictos, como ejemplo, las rondas campesinas de Cajamarca y Huancavelica.

Lo cierto es que no existe una visión de modelo de desarrollo indígena lo que existe es diversidad.

Las políticas públicas deben estar orientadas a además de garantizar sus derechos fundamentales deben también atender sus derechos tales como a ejercer su identidad, su derecho a la diferencia, a preservar su cultura.

Finalmente, respecto del concepto de desarrollo, son los propios pueblos indígenas los que deben definir su visión de desarrollo. Como ejemplos tenemos que los pueblos indígenas amazónicos han construido el concepto “planes de vida”. El concepto denominado “buen vivir” es un estado deseable, utópico.

¿La actual institucionalidad estatal indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú?

La creación del viceministerio de interculturalidad plantea un desafío para introducir el tema indígena como tema transversal a todas las políticas públicas.

Esta apertura al tema indígena ha sido producto de una conquista de los pueblos indígenas, asimismo, puedes encontrar gobiernos regionales con Consejos Regionales Indígenas (Junín, San Martín y Cerro de Pasco), tenemos las Educación Intercultural Bilingüe, Salud y Justicia Intercultural. Esto se acompaña con una nueva generación de profesionales que vienen interesados en el tema indígena como no sucedía antes.

¿Las políticas indígenas satisfacen las necesidades de educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas?

La EIB en la zona amazónica destaca el FORMADIAB que formaba profesores para la EIB que es muy interesante pero que no se ha replicado en el área andina.

Debería formularse y diseñar los contenidos de la EIB con los profesores y los propios pueblos indígenas.

¿El Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas que permitan la integración de los pueblos indígenas?

El Estado peruano debe prescribir la difusión del tema indígenas en las universidades y en los poderes públicos, en ese sentido, se han realizado pequeños esfuerzos que debe ser mejorado, especialmente en sectores reacios a incluir el tema en sus agendas sectoriales como MINCETUR y Energía y Minas.

Se aplica muy poco el enfoque intercultural y es un desafío profundizar la transversalidad en todos los sectores. Asimismo, el tema de representación no está aún resuelto, debería crearse por ejemplo un distrito electoral indígena. Para que las políticas indígenas puedan tener cumplimiento y seguimiento puedan ser medidas en términos de su responsabilidad y medición, esto requiere el liderazgo de un sector.

Debe otorgarse un plus a los funcionarios comprometidos con el tema indígena dependiendo de su función y responsabilidad.

-ANTOLÍN HUASCAR (Presiente de la Confederación Nacional Agraria)

¿Las políticas indígenas han impactado positivamente en el desarrollo de los pueblos indígenas?

Es complicada implementar las políticas públicas en los pueblos indígenas. Apenas se alcanzan políticas sociales.

Lo único que reconoce como políticas indígenas es la Reforma de Velasco y luego de eso las políticas neoliberales han violado los derechos colectivos de los pueblos indígenas como los previstos en el Convenio 169.

Las políticas públicas deben abordar el tema de su reconocimiento, además de los relativos a su tierra y territorio, la salud y la agricultura y garantizar la seguridad alimentaria.

Me animo a calificar las políticas agrarias vinculadas a pueblos indígenas con la nota 08, en materia de salud con la nota 13.

Apuesto a un desarrollo con identidad, con educación, salud, trabajo y agricultura digna. En este momento no existe dialogo igualitario sino irrespeto y contaminación donde se comparten los beneficios del crecimiento.

¿La actual institucionalidad estatal indígena permite la implementación de políticas indígenas en el Perú?

Lo que se ha conseguido son espacios conquistados al Estado, no ha sido producto de una acción estatal proactiva. Sin embargo, en la composición de las estructuras estatales no existe aún suficiente representación.

¿Las políticas indígenas satisfacen las necesidades de educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas?

Se han realizado esfuerzos en materia de educación y salud intercultural bilingüe que son reconocidos.

¿El Estado peruano cuenta con enfoques de políticas públicas que permitan la integración de los pueblos indígenas?

El Estado peruano debe abocarse al dialogo intercultural donde no se impongan el punto de vista occidental. Deben aceptarse nuestros requerimientos y decisiones. Donde prime la flexibilidad y la armonía.

Acciones estatales del tipo rendición de cuentas puede generar confianza y ayudar a un mejor dialogo entre los pueblos indígenas y el Estado.

Anexo N° 2.- Conclusiones y Recomendaciones de Informe Congreso de la República, 2010

Informe Congresal	CONCLUSIONES
	<p>1.- Declarar de interés y emergencia nacional la Educación Intercultural Bilingüe, en particular en la educación rural.</p> <p>2.- Definición de Política Nacional de Educación Intercultural consultada a los pueblos indígenas, que incluya la elaboración curricular pertinente.</p> <p>3.- Establecer un Subsistema de Educación Intercultural Bilingüe con tratamiento preferente dentro del sistema educativo regional y nacional, orientado al desarrollo de las culturas de los pueblos indígenas.</p> <p>4.- Garantizar la Institucionalización y optimización de las instancias de formación docente en educación intercultural bilingüe según la cultura de cada pueblo.</p> <p>5.- Reconocimiento estatal de las Instituciones Educativas de Gestión Comunal (IEGECOM), pago oportuno a los docentes de EIB, creación de plazas docentes bilingües permanentes en las comunidades¹.</p> <p>6.- El MINEDU debe evaluar y reajustar el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) con participación de los representantes de las organizaciones indígenas y comunidades.</p>
Informe Congresal	RECOMENDACIONES
	<p>1.- Elaborar e implementar políticas y mecanismos de capacitación y actualización de sus recursos humanos y funcionarios en el enfoque intercultural y de derechos (PCM y Ministerios de todos los sectores)</p> <p>2.- Elaborar e implementar políticas y mecanismos de evaluación y tratamiento del desarrollo curricular y producción de textos escolares (PCM y MINEDU)</p> <p>3.- Elaborar e implementar políticas y mecanismos de evaluación y tratamiento para el reconocimiento oficial de las instituciones educativas de gestión comunal (IEGECOM) (PCM y MEF)</p> <p>4.- Elaborar e implementar políticas y mecanismos de fortalecimiento de las instituciones de formación docente en educación intercultural bilingüe como Institutos Superiores Pedagógicos y Universidades (PCM y MEF)</p> <p>5.- Evaluar y reorientar el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) con participación de los representantes de las organizaciones indígenas. (PCM y MINEDU)</p> <p>6.- Evaluar, reajustar y reorientar el Programa JUNTOS, con participación de los representantes de las organizaciones indígenas y comunidades para su adecuación a la Política Nacional de Educación Intercultural y a los Proyectos Educativos Regionales. (PCM y MINEDU)</p> <p>7.- Adecuar los Proyectos Educativos Regionales y Locales y la normatividad administrativa en lo pertinente a las disposiciones contenidas en el Convenio 169 OIT, con políticas y mecanismos de capacitación y actualización de sus recursos humanos en el enfoque intercultural y de derechos para atender con equidad e inclusión a los usuarios de los pueblos indígenas. (Presidencias, Alcaldías, Consejos Regionales y Municipales)</p> <p>8.- Adecuar la planificación, gestión de recursos y formulación de presupuesto participativo a la creación y funcionamiento del Subsistema de Educación Intercultural Bilingüe (Presidencias, Alcaldías, Consejos Regionales y Municipales)</p>

Fuente: Informe del Congreso. Elaboración propia

Anexo N° 3.- Conclusiones de Informe Defensorial N° 152

Informe Defensoría del Pueblo 152	CONCLUSIONES
	<p>DEMANDA DE EIB</p> <p>1.- El MED no cuenta con información exacta sobre el número de niños, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas (según sexo, etnia, condición sociolingüística y ubicación geográfica), que deben ser atendidos por programas de EIB.</p> <p>2.- El Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011 (PESEM) y los Lineamientos de Política de la Educación Bilingüe Intercultural difieren respecto al área de residencia (rural y/o urbana) que debería considerarse para la EIB.</p> <p>3.- El Estado tiene dificultades para determinar con precisión el total de la población indígena y las zonas en donde es predominante su presencia. Solo toma en cuenta los censos nacionales la lengua materna como criterio único de identificación de los pueblos indígenas.</p> <p>4.- El INDEPA no ha concluido la validación de un mapa etnolingüístico que permita identificar con mayor exactitud las diferentes etnias y lenguas originarias existentes en el territorio nacional.</p> <p>5.- La DIGEIBIR maneja una definición de escuela EIB desde la perspectiva de la demanda, es decir de las escuelas que requieren programas EIB (por criterios de lengua, cultura de los estudiantes, de territorio y autoadscripción de la escuela), y no una definición de escuelas que desarrollan programas de EIB.</p> <p>6.- Sólo el 8.3% de escuelas de nivel inicial y el 12.1% de nivel primaria desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos. Se puede contar además hasta 23 pueblos indígenas en donde las escuelas de nivel primario respectivas no desarrollan en ningún caso aprendizajes en la lengua materna.</p> <p>7.- La DIGEIBIR tampoco ha precisado quién es un docente EIB. Este vacío no permite determinar si se trata del profesional con formación inicial en EIB, del que ha recibido formación en servicio en EIB, o aquel que tiene otras características.</p> <p>8.- El Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, aprobado mediante la R.D. N° 176-2005-ED, no ha sido evaluado desde que fue creado, según lo han manifestado los propios funcionarios de la DIGEIBIR</p>

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe defensorial N° 152. Elaboración propia.

Anexo N° 4.- Recomendaciones de Informe Defensorial N° 152

Informe Defensoría del Pueblo 152	RECOMENDACIONES EN ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA EIB
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar la Política de Educación Intercultural Bilingüe reconocida en nuestro marco jurídico a favor de los pueblos indígenas del país. 2. Identificar a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos indígenas (según etnia, condición sociolingüística y ubicación geográfica) que requieren una educación intercultural bilingüe. 3. Determinar las IIEE que deben brindar EIB; las plazas docentes de EIB, por tipo de bilingüismo, que se necesitan; Los docentes con formación en EIB, por tipo de bilingüismo, que se requieren para dichas plazas. 4. Implementar a nivel nacional un sistema de información sobre la gestión de la política educativa que contenga información actualizada y ordenada de la EIB que se desarrolla en las IIEE, en las UGEL, en las Direcciones Regionales de Educación y en el MINEDU. 5. Aprobar un nuevo Plan Nacional de EIB el cual deberá ser consultado con los pueblos indígenas a fin de establecer las metas e indicadores de monitoreo y evaluación de la Política Nacional de EIB. 6. Emitir norma técnica sobre la definición del servicio de la EIB en la que se describan los factores o componentes de una IE EIB según niveles y modalidades educativas, condiciones sociolingüísticas y tipos de aula según el número de docentes (<u>unidocente</u>, multigrado y <u>olidocente</u>). 7. Constituir un Comité Consultivo Nacional de la EIB. 20.- Fortalecer la institucionalidad y la gestión de la DIGEIBIR 21.- Ampliar la asignación presupuestal para la EIB.

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe defensorial N° 152. Elaboración propia.

Anexo N° 5.- Objetivos de Mesa de Trabajo N°4

Mesa de Trabajo N° 4 CAPITULO B	
OBJETIVO B 1:	<p><u>Asegurar la definición de una política de Educación Intercultural Bilingüe.</u></p> <p>Comprende: Crear el Consejo Nacional de EIB; Crear Consejos Regionales de EIB; Crear un Viceministerio de EIB; Crear condiciones administrativas, técnico-pedagógicas y de gestión en las Direcciones Regionales y en las UGEL para el desarrollo de la EIB; Incrementar el presupuesto del sector Educación y, de modo proporcional, el de la EIB; Garantizar la participación de las federaciones y organizaciones indígenas representativas en las instancias de gestión educativa descentralizada y en los procesos de selección de contratos, reasignaciones y nombramientos de los docentes bilingües en las comunidades indígenas; Garantizar la contratación, reasignación y nombramiento de maestros EIB para las instituciones educativas de las comunidades indígenas; Diseñar estrategias para la aplicación plena del eje transversal de interculturalidad en todo el sistema educativo; Adecuar la circunscripción de las UGEL en función del número de escuelas, y tomando en cuenta el área de atención (distancias y comunicación), y la diversidad cultural y de lenguas; reconocer a las UGEL como interculturales y bilingües, y contratar personal indígena con formación intercultural bilingüe, donde corresponda..</p>
OBJETIVO B 2:	<p><u>Implementar un sistema de Educación Intercultural Bilingüe</u></p> <p>Garantizar el cumplimiento de la norma específica de publicación de listado de plazas orgánicas en educación inicial, primaria y secundaria bilingües, por pueblo indígena; Reconocer las IIEE de todo nivel de las OCII como IIB; Atender a todos los PRONOEI y Centros de Educación Inicial de las OCII con animadores/as y profesores/as bilingües del mismo pueblo indígena; Estudio de la demanda de plazas para el sistema de EIB; Facilitar la reasignación y el traslado progresivo de los docentes no bilingües nombrados; Priorizar y replantear el PRONAMA desde un enfoque Intercultural Bilingüe y de Género</p>
OBJETIVO B 3:	<p><u>Mejorar la formación y capacitación de los maestros bilingües y otros profesionales indígenas</u></p> <p>Promover y brindar facilidades a las universidades para el establecimiento de estudios de postgrado para la EIB; Crear un sistema de becas para la formación de maestros interculturales bilingües y estudios de postgrado; Asegurar la capacitación dos veces al año; Descentralizar el diseño, la elaboración y la publicación de materiales de EIB; Reestructurar, en coordinación con las organizaciones indígenas, la Universidad Intercultural de la Amazonía (UNIA); Crear un Fondo de Becas Indígenas para toda la Amazonía orientado a financiar los estudios de jóvenes indígenas en universidades nacionales y privadas; Modificar la Ley de Educación y los Proyectos Educativos Regionales, para crear un Subsistema Educativo Intercultural para Pueblos Indígenas; Presupuesto Anual de los Gobiernos Regionales y Locales con partida específica anual permanente orientada a financiar la educación superior de estudiantes indígenas; Fortalecer a los institutos pedagógicos que forman profesores en EIB con recursos humanos y financieros que garanticen una formación pedagógica de calidad; Garantizar en las universidades nacionales cuota de admisión para alumnos indígenas; Establecer cuotas de admisión para postulantes indígenas para el ingreso a la Escuela de Oficiales y Suboficiales de los institutos armados y Policía Nacional</p>
OBJETIVO B 4:	<p><u>Asegurar la participación de las organizaciones indígenas en todos los niveles de la Educación Intercultural Bilingüe</u></p> <p>Establecer consejos comunales de EIB; Mantener un sistema de evaluación, monitoreo y supervisión permanente del desempeño de los profesores bilingües y del impacto de la EIB; Crear una Comisión Nacional para la Normalización y Desarrollo de las Lenguas Indígenas; Crear una Comisión Evaluadora Especial de la gestión de los funcionarios del sector educación que trabajan en el ámbito de los pueblos amazónicos; Crear Institutos Tecnológicos Interculturales en regiones estratégicas; Los institutos tecnológicos existentes en zonas de influencia indígena deben reorientar el currículo y el enfoque de acuerdo con los principios de la EIB,</p>

Fuente: Grupo nacional de coordinación para el desarrollo de los pueblos amazónicos, acta junio 2009.

Anexo N° 6.- Recomendaciones de Informe Defensorial N° 163

Informe Defensorial N° 163	CONCLUSIONES
	<p>1.- A la fecha, a nivel nacional, ningún Instituto Superior Pedagógico ha sido autorizado para convocar concurso de admisión para dicha carrera y tampoco cuenta con el respectivo diseño curricular.</p> <p>2.- El flujo comunicativo con las DRE y las UGEL es insuficiente y genera que un importante número de DRE y UGEL no conozca las acciones que realiza el PRONAFCAP dentro de sus circunscripciones, afectando la capacitación.</p> <p>3.- Sobre el proceso de contratación docente, se ha venido exigiendo mayor rigurosidad en la evaluación de las habilidades y conocimientos del idioma originario de los postulantes a las plazas de EIB.</p> <p>4.- Sobre el currículo educativo diversificado para la EIB, el MINEDU tiene como competencia elaborar el Diseño Curricular Nacional (DCN), a fin de obtener aprendizajes congruentes con las necesidades lingüísticas y culturales de los estudiantes indígenas. Las DRE, por su parte, tienen la competencia de adecuar el DCN a sus contextos regionales mediante el Diseño Curricular Regional (DCR). La supervisión ha permitido conocer que 12 DRE cuentan con el Diseño Curricular Regional y 22 UGEL cuentan con las Orientaciones para la Diversificación Curricular. Sin embargo, el 38% del total de DRE y de UGEL señaló que no elaboró los correspondientes documentos debido a la falta de presupuesto.</p> <p>5.- Sobre los materiales educativos para la EIB. El MINEDU, a través de DIGEBIR, es la principal institución que elabora y produce material educativo para la EIB. Competencia compartida con las DRE y las UGEL. No obstante, solo dos (2) DRE y seis (6) Ugel supervisadas señalaron haber conformado sus Comités de elaboración de materiales.</p> <p>6.- Sobre las visitas de monitoreo y asesoría. Las visitas a las instituciones educativas EIB deben ser realizadas por los especialistas de EIB, sin embargo, la falta de una norma general que defina el perfil profesional de los especialistas de EIB ha generado que las DRE y las Ugel designen a docentes que no acreditan la especialización ni el dominio del idioma originario. También se pudo observar que la frecuencia de visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB es baja. Según información proporcionada por las DRE y las Ugel, esto se debe, principalmente, al escaso presupuesto asignado, a la falta de personal para realizar las visitas y a la lejanía de las comunidades donde se encuentran las instituciones educativas EIB.</p> <p>7.- Sobre el presupuesto regional asignado para la EIB. De acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el 2013, 16 regiones destinaron presupuesto para EIB. De ellas, solo tres (Huancavelica, Ayacucho y Apurímac) asignaron un porcentaje mayor al 1% de su presupuesto total de educación para EIB. A la fecha, la mayoría de regiones -salvo Junín, Moquegua y Ucayali- cuenta con una ejecución inferior al 50% de su presupuesto. Hay regiones como Pasco, San Martín, Huánuco, Lima y Lambayeque que registran un 0% de ejecución.</p>

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe defensorial N° 163. Elaboración propia.

Anexo N° 7.- Recomendaciones de Informe Defensorial N° 163 al MINEDU

Informe Defensorial N° 163	RECOMENDACIONES AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforzar la implementación de la Política de EIB en todos los niveles, fortaleciendo la rectoría de la DIGEBIR y transversalizando el tratamiento de la EIB en todas las direcciones y unidades del MINEDU. 2. Implementar un sistema de información sobre la gestión de la política educativa que contenga información actualizada y ordenada sobre el desarrollo de la EIB en los niveles de la gestión educativa. 3. Estandarizar el listado de lenguas originarias en los diversos documentos e instrumentos de recojo de información estadística que utilizan las unidades orgánicas del MINEDU. 4. Incorporar en el nuevo Marco Curricular Nacional el enfoque intercultural y bilingüe que permita una adecuada articulación con los Diseños Curriculares Regionales y con los planes de desarrollo local. 5. Promover la creación y/o reactivación de instituciones superiores pedagógicas que brinden las carreras de EIB en las regiones que cuenten con población indígena a fin de incrementar la oferta de formación docente. 6. Promover que las instituciones superiores pedagógicas existentes ofrezcan la formación de docentes de EIB del nivel secundario. 7. Incentivar el acceso e ingreso de los jóvenes indígenas a las carreras de Educación Intercultural Bilingüe. 8. Implementar programas de especialización de EIB en las regiones que cuentan con escuelas EIB y/o población indígena y que no han sido consideradas por la Dirección de Educación Superior Pedagógica. 9. Asegurar en los programas de formación, capacitación y especialización en EIB, selección idónea de instituciones de Formación Docente y de formadores calificados que garanticen calidad educativa en la preparación de los docentes que tienen a su cargo la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas. 10. Modificar la normativa sobre los procesos de contratación y reasignación de docentes en plazas pertenecientes a escuelas EIB, a fin de definir criterios objetivos que permitan la evaluación adecuada del dominio del idioma originario y el conocimiento de la cultura local. 11. Modificar normativa sobre procesos de reasignación docente, en caso de plazas EIB, la obligación de incorporar a especialista EIB, docente bilingüe o padre de familia indígena en Comités de Evaluación para Reasignación. 12. Diseñar plan para elaboración y distribución de materiales educativos en L1 (lengua indígena castellano) y en L2 (castellano-lengua indígena), a fin de garantizar la cobertura de todas las lenguas indígenas y niveles educativos. 13. Continuar con el proceso de normalización de lenguas originarias. 14. Normar el perfil profesional de los especialistas de EIB y establecer las funciones específicas que deben desarrollar en las UGEL, en las DREs y en el MINEDU. 15. Ejecutar programas de capacitación, sostenidos y de carácter descentralizado, dirigidos a los especialistas de EIB de las UGEL, de las DREs y el MINEDU.

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe defensorial N° 163. Elaboración propia

Anexo N° 8.- Recomendaciones de Informe Defensorial N° 163 a Gobiernos Regionales

Informe Defensorial N° 163	RECOMENDAR A LOS GOBIERNOS REGIONALES
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe, así como la participación de los representantes de pueblos indígenas de la región en los Consejos Participativos Regionales y Locales de Educación. 2. Asegurar la provisión de recursos económicos que permita garantizar la implementación adecuada de la política de Educación Intercultural Bilingüe en sus respectivas regiones. 3. Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las redes de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe a fin de mejorar las capacidades didácticas, pedagógicas, lingüísticas e interculturales de los docentes que laboran en escuelas EIB. 4. Elaborar Diseños Curriculares Regionales que tomen en cuenta el enfoque intercultural y bilingüe y concuerden con el Marco Curricular Nacional. 5. Promover el incremento de la oferta de formación docente en Educación Intercultural Bilingüe brindando estímulos a los docentes en servicio y a los jóvenes que estudian las carreras de EIB. 6. Conformar las Comisiones regionales y locales para coordinar las diversas actividades de los programas de capacitación docente promovidos por el Ministerio de Educación, a fin de realizar capacitaciones coherentes con las propuestas regionales y locales. 7. Seleccionar adecuadamente a los profesionales que conforman los equipos regionales de formadores y acompañantes pedagógicos que tienen a su cargo los programas y cursos de formación y capacitación docente. 8. Mejorar el diseño y calidad de los programas de capacitación docente organizados por las DREs y las UGEL, previa identificación y priorización de las necesidades de capacitación docente. 9. Identificar en la etapa de convocatoria de los procesos de contratación o reasignación docente- las plazas vacantes que pertenecen a las instituciones educativas de EIB, precisando las vacantes L1 (lengua indígena-castellano) y L2 (castellano lengua indígena) garantizando que la misma se realice con la mayor difusión y alcance. 10. Verificar la adecuada conformación de los Comités de Contratación y Reasignación Docente para que evalúen y designen en plazas EIB a docentes que acrediten el cumplimiento de los requisitos y competencias necesarias para ocupar dichos cargos. 11. Conformar, en coordinación con el Ministerio de Educación, los equipos regionales y locales para la elaboración y distribución de materiales educativos en lenguas indígenas de la región, así como proveer los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 12. Designar en el cargo de especialista EIB a docentes que hayan acreditado tener formación en EIB, dominio del idioma originario y conocimiento de la cultura indígena de la región o localidad, así como facilitar los recursos económicos y logísticos que permitan incrementar la frecuencia de visitas de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB.

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe defensorial N° 163. Elaboración propia